

TAMPEREEN YLIOPISTO

Johtamiskorkeakoulu

**KUNTIEN TYÖLLISYYSPALVELUIDEN TULOKSELLISUUS
RISKIENHALLINNAN NÄKÖKULMASTA**

Julkinen talousjohtaminen

Pro gradu –tutkielma

Marraskuu 2018

Ohjaaja: Eija Vinnari

Kai Kinnunen

Tiivistelmä

Tampereen yliopisto	Johtamiskorkeakoulu, Julkinen talousjohtaminen
Tekijä:	KINNUNEN, KAI
Tutkielman nimi:	Kuntien työllisyyspalveluiden tuloksellisuus riskienhallinnan näkökulmasta
Pro gradu –tutkielma:	74 sivua ja 2 liitesivua.
Avainsanat:	kunnat, sosiaalinen riski, tuloksellisuus, työllisyyspolitiikka, työttömyys, vaikuttavuus

Työttömyys on yksi perinteisistä sosiaalisista riskeistä, mutta pitkäkestoinen työttömyys on ennen ollut harvinaisempaa. Ongelmaa voidaan perustellusti pitää ”pirullisena” sen hallinnonalojen rajat ylittävän luonteensa ja pitkäaikaisten sekä monimutkaisten vaikutustensa vuoksi. Sitä voidaan havainnollistaa vaikutusketjuna, joka ilmenee työttömyydestä seuraavina sosiaalisina sivuvaikutuksina ja periytyvänä syrjäytymisenä. Sosiaalisten riskien hallinnan toteuttamiseen käytetään erilaisia strategioita, joiden onnistuneeseen toteutumiseen vaikuttavat monet tekijät. Perusasteen jälkeisen koulutuksen puute on selvin esille noussut työttömyyttä lisäävä riskitekijä mielenterveydellisten ongelmien ohella. Tutkimuksen tarkoitus on selvittää kuntien sosiaalisten riskien hallintaa työllisyyspolitiikassa. Tutkielman empiirinen aineisto koostuu kuntastrategiavertailusta, sähköpostikyselyn vastauksista ja haastatteluista.

Kunnat ovat 2000-luvulla saaneet merkittävästi lisää vastuuta työllisyyspolitiikasta. Tuloksellinen työllisyyspolitiikka merkitsee lisäksi sosiaalitukien käytön vähentymistä ja suurempaa verokertymää. Laajalla kuntakokeilulla TE-keskusten tehtäviä siirrettiin kuntien hoidettavaksi. Tuloksellisuus edellyttää asiakkaiden tarpeiden tunnistamista ja työllisyyspalveluiden riittäviä resursseja. Lähes kaikissa kunnissa on kyselyn perusteella työllisyyspalveluita tuottavia työntekijöitä. Yhteistyö työnantajien kanssa on tuonut lupaavia tuloksia.

Johtopäätöksenä voidaan todeta, että työllisyyspalveluiden vaikuttavuutta voitaisiin edistää käyttämällä palvelumuotoilua ja yksilöllisiä palveluita, jolloin asiakkaan elämäntilanne vaikuttaisi enemmän palvelun sisältöön ja palvelu olisi vaikuttavampaa. Kuntouttavan työtoiminnan tulisi huomioida asiakkaan tilanne paremmin, jotta resurssit olisivat optimaalisessa käytössä ja saataisiin parempia tuloksia. Lisäksi palkkatuen budjettia tulisi lisätä ja yksinkertaistaa työttömyysturvan myöntämisperusteita.

Sisällys

1 JOHDANTO	4
1.1 Johdatus aiheeseen	4
1.2 Tutkimusongelma	8
1.3 Teoreettinen viitekehys	9
1.3.1 Kokonaisrationaalisuus	9
1.3.2 Ilkeät ongelmat ja monimutkaisuus	10
1.3.3 Resurssien allokointi	12
1.4 Aiempi tutkimus	13
1.5 Keskeiset käsitteet	15
1.5.1 Riskit ja riskienhallinta	16
1.5.2 Tuloksellisuus ja vaikuttavuus	19
1.5.3 Toimintojen ohjaus	21
1.5.4 Arviointi	22
2 TUTKIMUSMENETELMÄT	25
2.1 Toimintaympäristön analyysi	25
2.2 Kyselytutkimus	26
2.3 Haastattelu tutkimusmenetelmänä	27
3 SUOMEN SOSIAALI- JA TYÖLLISYYSPOLITIIKKA	29
3.1 Oikeudelliset lähtökohdat	29
3.2 Työttömyys ilmiönä	30
3.3 Työmarkkinatuki	33
3.4 Toimeentulotuki	36
3.5 Kuntouttava työtoiminta	37
3.6 Työllisyyspalvelut	38
3.6.1 Työvoimapolitiittinen valmennus ja harjoittelu	39
3.6.2 Palkkatuetty työllistäminen	40
3.6.3 Vaikuttavuus	41
3.6.4 Työvoimakoulutus	42
4 KVALITATIIVINEN ANALYYSI	44
4.1 Vertaileva strategia-analyysi	44
4.2 Sähköpostikysely	50
5 HAASTATTELUT	53
5.1 Sidosryhmäsuhteet	53
5.2 Toiminnan tavoitteet, laatu ja resurssit	55
6 VAIKUTTAVUUSANALYYSI	61

7 YHTEENVETO	64
7.1 Riskienhallinnan näkökulma	64
7.2 Palvelujen kustannusvaikuttavuus	66
7.3 Teemoja jatkotutkimukseen ja luotettavuuden arviointi	68
8 LÄHTEET	70
9 LIITTEET	75

Taulukot ja kuvat

Kuvio 1. Sosiaalisen riskin hallinta.	17
Taulukko 1. Bruttokansantuotteen volyymin muutos edellisen vuoden vastaavasta neljänneksestä, %.	32
Taulukko 2. Yhteenveto strategia-analyysin tuloksista.	49

1 JOHDANTO

1.1 Johdatus aiheeseen

Lainsäädäntö on ainakin vuodesta 1956 asti asettanut julkiselle sektorille velvollisuuden edistää työllisyyttä. Vastuunjako ja toiminnan rahoitus kuntien ja valtion välillä on vaihdellut vuosien varrella. Kunnille säädettiin vuoden 1987 työllisyyslaissa velvollisuus järjestää työtä kahdelle prosentille alueensa työttömistä. Kuntien rahallista vastuuta lisättiin lakiuudistuksella 2000-luvun alussa, jolloin kuntien maksettavaksi tuli passiivinen eli yli 500 päivää maksettu työmarkkinatuki. (Niemi 2012, 17–21) 1990- ja 2000-luvun laskusuhdanteita seuranneet joukkotyöttömyyden ajanjaksot herättivät huolen julkistalouden kestävyysvajeesta, mikä uhkasi hyvinvointipalvelujen rahoitusta. Tässä tutkimusaiheessa tutkitaan riskien tunnistamista ja niiden tuloksellista ja yhteiskunnallisiin tarpeisiin vastaavaa hallintaa. Tutkielman tarkoituksena selvittää, miten sosiaaliin riskeihin varautuminen, julkisten varojen vastuullinen käyttö ja tuloksellisuuden edistäminen sovitetaan kunnissa yhteen. Tuloksellinen ja vaikuttava työllisyyspolitiikka tuottaa pitkäaikaisempia hyötyjä ja mahdollistaa palvelutarpeiden tyydyttämisen suuremmalle määrälle asiakkaita. Kunnille se antaa paremmat valmiudet ennalta ehkäistä periytyvää köyhyyttä ja muita sosiaalisia ongelmia.

Sosiaaliset riskit tarkoittavat yksilön toimeentuloa heikentäviä riskejä. Osa riskeistä on stratifikoituneita eli ne ovat tietyissä sosioekonomisissa ryhmissä todennäköisempiä kuin toisissa. Työttömyys on yksi tällainen riski, koska koulutustason ja työllisyyden välinen yhteys on hyvin tunnettu. Riskien toteutuminen aiheuttaa huomattavia kustannuksia koko yhteiskunnalle, mutta tästä huolimatta käsite ei sosiaalipoliittisessa keskustelussa ole täysin vakiintunut (Havakka 2018, 124–125, 131)

Pitkäaikainen työttömyys on edelleen harvinaista, mutta sen riski on kasvanut rakennetyöttömyyden vuoksi. (Havakka 2018, 171) Pitkäaikaistyöttömyydestä seuraa sekä yksilöön että yhteiskuntaan kohdistuvia riskejä. Yhteiskunta menettää verotuloja ja samanaikaisesti sosiaali- ja terveysmenot kasvavat. Yksilöt joutuvat riippuvaisiksi sosiaalituista ja ovat vaarassa syrjäytyä. Näitä riskejä

pyritään vähentämään aktivointitoimenpiteillä, esimerkiksi ohjaamalla työttömiä erilaisiin työllistämiskokeiluihin ja harjoitteluihin. Sipilän hallituksen toteuttama niin sanottu aktiivimalli (HE 124/2017 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi työttömyysturvalain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta, hyväksytty 28.12.2017) on yksi esimerkki vastikkeellisuusajattelusta työttömyysturvassa.

Työttömyys koskettaa useita politiikkalohkoja kuten elinkeinopolitiikkaa, talouspolitiikkaa ja sosiaalipolitiikkaa, joten sitä voidaan pitää niin sanottuna ilkeänä ongelmana, johon ei ole yksiselitteistä vastausta. Toisin sanoen se tulisi nähdä useita politiikkalohkoja koskettavana riskinä. Ilkeät ongelmat ovat ainutlaatuisia, niitä voidaan pitää jonkin toisen ongelman oireena ja niihin kehitettyjä ratkaisuja ei pystytä välittömästi testaamaan (Head & Alford 2015, 714).

Toimeentulovaikeudet heijastuvat myös perheen lapsiin ja ongelma voi siirtyä seuraaville sukupolville, mikäli niihin ei puututa ajoissa. Monet tutkimukset osoittavat perhetaustan ja myöhemmällä iällä koetun hyvinvoinnin välisen yhteyden. Toimeentulotukea saaneiden vanhempien lasten on todettu hakeutuvan muita lapsia useammin itse toimeentulotuen asiakkaiksi. Työttömyyden periytyminen syventää väestön kahtiajakoa hyvä- ja huono-osaisiin. (THL 2016) Nuorisotutkimusverkoston tutkimuksessa todettiin yksinäisyyden kokemuksen olevan moninkertaista ja yhteenkuuluvuuden tunteen muuhun yhteiskuntaan heikompaa NEET-nuorilla eli niillä 15–29 –vuotiailla nuorilla, jotka ovat työn, opiskelun ja harjoittelun ulkopuolella. Vapaa-aika ja ystävyys-suhteet eivät riitä kompensoimaan työn ja koulutuksen puutetta.

(Nuorisotutkimusverkosto 2017) Alhaisen syntyvyyden ja varsinkin nuorten 25–34 vuotiaiden miesten työttömyyden välillä on todettu olevan yhteys. Taloudellisten paineiden vuoksi pienituloiset joutuvat lykkäämään perheen perustamista, mikä on ilmiönä jo niin yleinen, että syntyvyys on 2010-luvulla laskenut noin kymmenellä tuhannella. (Helsingin sanomat 2018)

Työttömyyttä voidaan tarkastella pitkällä aikavälillä eräänlaisena vaikutusketjuna, joka ajallisesti pitkittyessään ilmenee erilaisten riskitekijöiden seurausten yleistymisenä. Näitä seurauksia ovat köyhyyden ja sosiaalimenojen kasvun lisäksi syrjäytyminen, syntyvyyden romahdus ja kansantalouden hukattu kehityspotentiaali. Seurauksien toteutuminen laajassa mittakaavassa johtaa uusien riskien syntymiseen. Riskejä voidaan minimoida yhteiskuntapoliittisin toimenpitein, joihin käytettävät resurssit eivät aina riitä tavoitteiden saavuttamiseen. Työttömyysriskin vaikutusten

syvällinen ymmärtäminen edesauttaa sen hallintatoimien mitoittamista oikein ja antaa näkökulmia siihen, millaiset keinot soveltuvat ja millaisia tuloksia voidaan odottaa. Rationaalisesti tavoitteensa asettava ja strategiseen riskinhallintaan kykenevä yhteiskunta määrittää työttömyydestä aiheutuville taloudellisille ja sosiaalisille vahingoille katon, jota ei saa ylittää. Vaikuttavuuden parantaminen on oltava tärkein tavoite, jotta tavoitteet voidaan saavuttaa.

Tutkielma tarkastelee työllisyyspolitiikkaa paikallishallinnon eli kuntien näkökulmasta. Kuntalain (410/2015) 1 §:ssä todetaan: ”Kunta edistää asukkaidensa hyvinvointia ja alueensa elinvoimaa sekä järjestää asukkailleen palvelut taloudellisesti, sosiaalisesti ja ympäristöllisesti kestäväällä tavalla.”. Tästä näkökulmasta työllisyystilanteen parantaminen liittyy itsestään selvästi hyvinvointiin ja on siten kunnan velvollisuus. Toisaalta taloudellinen kestävyys edellyttää resurssien huolellista allokointia ja priorisointia. Määrärahojen allokaatiosta on huomauttanut Valtiontalouden tarkastusvirasto vuoden 2014 vuosikertomuksessaan. Yleisradion haastatteleman tuloksellisuustarkastuksen ylikjohtaja Marko Männikön mukaan budjettisäästöt ovat aiheuttaneet noin kolmen prosentin lisäyksen työttömyyteen. Tämä merkitsee miljoonien eurojen lisäsummaa työttömyyskorvauksiin. (YLE 2014) Oikeaa määrää resursseja on vaikea allokoida ilman tarkkoja ja ajantasaisia tietoja vaikuttavuudesta, jolloin toimenpiteitä tehdään helposti joko liikaa tai liian vähän.

Työttömyydestä seuraavista ilmeisistä riskeistä huolimatta näyttää siltä, että monet kunnat maksavat mieluummin Kansaneläkelaitokselle työmarkkinatuen kuntaosuudesta niin sanottua sakkomaksua kuin toteuttavat vaikuttavaa ja tuloksellista työllisyyspolitiikkaa. Yleisesti Kansaneläkelaitoksen työmarkkinatuen kuntaosuudesta määrätään työttömyysturvalain (1290/2002) 14 luvun 3 a 1 §:ssä. Tämä lienee ainakin joissakin tapauksissa strateginen valinta, koska arvioidaan että työllistämiseen käytetyille resursseille ei saataisi riittävää vastinetta.

Hallitus aikoo maakuntauudistuksessa siirtää työllisyyspalvelut kunnilta maakuntien toteutettavaksi siitä huolimatta, että kunnat ovat ilmoittaneet haluavansa enemmän vastuuta palvelutuotannossa. Kuntaliitto pitää monituottajamallia hyvänä ratkaisuna, mutta muistuttaa asiakaslähtöisyyden tärkeydestä. (Valtioneuvosto 2018, Kuntalehti 2017) Myös valtionrahoituksen taso otettaneen tarkasteluun. Tutkijoiden mukaan realistinen näkemys tulevaisuuden kehityksestä on, että

työllisyyspalveluiden yksityistäminen ei Suomessa toteudu täydellisesti, vaikka yksityisten toimijoiden rooli voikin lisääntyä (Arnkil ym. 2015, 23).

Sosiaalipalveluissa, joihin työllisyyspalvelut kuuluvat, tuloksiin vaikuttavat olennaisen tärkeällä tavalla asiakkaiden oma toiminta. Palveluista saatujen hyötyjen arviointi on vaikeaa, koska palvelun onnistuminen riippuu suurelta osin asiakkaan omasta panoksesta, vaikutukset konkretisoituvat pitkän ajan kuluessa ja jotkin vaikutukset syntyvät ilman erillisiä toimenpiteitä. (Jalonen et al 2011, 16–17) Tämä heijastuu myös palvelujen budjetointiin. Julkisten varojen vastuullinen ja tehokas käyttö työllisyyspalveluissa edellyttää viranomaisilta tulohajautuksen järjestämistä toimintaa tukevalla tavalla, asiakasnäkökulman ymmärtämistä, palvelujen vaikuttavuuden mittaamista, alan tutkimuksen seuraamista ja käytäntöön soveltamista ja yhteistoimintaa elinkeinoelämän sekä muiden toimijoiden kanssa. Parhaan mahdollisen vaikuttavuuden saavuttamiseksi palvelujen toteuttamisessa onkin panostettava laatuun unohtamatta saavutettavuutta eli määrää. Pirullisten ongelmien monimutkaisuuden vuoksi hyvän laadun määrittely ei kuitenkaan ole täysin yksiselitteistä. Julkisen palvelun laatu näyttäytyy työttömän työnhakijan, yrittäjän ja virkamiehen näkökulmasta eri tavoin, mikä asettaa haasteita vaikuttavuuden arvioinnille.

1.2 Tutkimusongelma

Tutkimusongelmana on selvittää millaiset tekijät vaikuttavat siihen, kuinka hyvin kunnat onnistuvat tavoitteissaan työllistää pitkäaikaistyöttömiä. Tutkimuskysymykset ovat:

- 1) Miten työttömyysriskin hallinta ilmenee kuntien strategisissa tavoitteissa?
- 2) Miten työllisyyspolitiikassa toteutuu julkisten varojen tuloksellinen ja vastuullinen käyttö?

Kysymyksillä on tarkoitus saada tietoa tarpeiden, niiden pohjalta asetettujen tavoitteiden ja tuloksellisuuden suhteesta, jotta pystyttäisiin osoittamaan yhteyden riskien ja työttömyysasteen välillä. Strategia-analyysin ja sähköpostikyselyn lisäksi asiantuntijoiden haastattelut ovat tärkeässä osassa, koska ilmiötä ei pysty ymmärtämään kunnolla pelkästään tilastojen perusteella. Teemahaastatteluilta saan tietoa tuloksellisuudesta, aktiivitoimien kohdentamisesta ja siitä millaisia tavoitteita on asetettu.

On välttämätöntä tarkastella rinnakkain sekä työmarkkinatukea että toimeentulotukea niiden rahoitukseen liittyvien samankaltaisuuksien vuoksi. Molemmat jaetaan valtion ja kuntien kesken puoliksi, mihin on ilmeisiä tulosohejaukseen liittyviä syitä. Pidän annettuna tosiasiana, että valtio toivoo kustannusten jakamisen kannustavan kuntia aktivoimaan työttömiä tehokkaammin ja siten kasvattavan verotulokertymää sekä samalla vähentävän sosiaaliturvan tarvetta. Tarkoituksena ei ole perehtyä työttömien aktivointiin henkilötasolla, vaan tutkia miten pirullista ongelmaa ratkaistaan kunnissa.

Rajaan tutkimuksen koskemaan pääasiassa kuntia ja niiden työllisyyspolitiikkaa, koska kuntien rooli perinteisesti valtiollisiin tehtäviin kuuluvassa työvoimapolitiikassa on kasvanut huomattavasti 2000-luvun aikana. Esimerkiksi työvoiman palvelukeskustoiminta (TYP) käynnistettiin vuonna 2004. Työllisyydenhoito ei ole enää yksinomaan valtion viranomaisten tehtävä, vaan siitä on tullut elintärkeä osa kuntien elinvoimapolitiikkaa ja strategista suunnittelua. (Työ- ja elinkeinoministeriö 2015, 29–30) Rajaan ulkopuolelle alle 18-vuotiaiden kesätyöllistämisen. Työvoiman elinkeinorakenne ja maahanmuutto eivät kuulu tutkimukseen. Selkeyden vuoksi en tarkastele tässä tutkielmassa lainsäädäntöä, joka on astunut voimaan 31.12.2015 jälkeen. Ajanjakson rajaamista alkamaan vuoden 2006 alusta tukee työmarkkinatuen uudistus, joka astui tuolloin voimaan.

Tämä tutkielma koostuu seitsemästä pääluvusta ja lähdeluettelosta. Ensimmäinen pääluku johdattaa aiheeseen ja esittelee teoreettista viitekehystä. Toisessa pääluvussa esitellään käytettävät tutkimusmenetelmät. Kolmas pääluku käsittelee olennaisilta osin työttömyyttä ilmiönä, Suomen sosiaaliturvaa ja työllisyyspolitiikkaa. Neljännessä luvussa käsittelee strategia-analyysia ja sähköpostikyselyä. Viides ja kuudes luku käsittelevät tutkimushaastatteluja, tuloksia, niiden analysointia ja johtopäätöksiä. Luvussa seitsemän esitellään tutkimuksen johtopäätökset ja pohditaan jatkotutkimusmahdollisuuksia.

1.3 Teoreettinen viitekehys

1.3.1 Kokonaisrationaalisuus

Kokonaisrationaalisuus on rationaalisen toiminnan summa, joka käsittää julkisen hallinnon taloudellisia, poliittisia ja eettisiä ulottuvuuksia. Kokonaisrationaalisuuden päämäärä on kansalaisten tarpeiden huomiointi mahdollisimman optimaalisella tavalla. Erilaisia kokonaisrationaalisuutta selittäviä teoreettisia lähestymistapoja ovat kokonaistuottavuuden indeksit, toimintolaskenta, tasapainotettu mittaristo, kolmen E:n malli ja tulosprisma. Teoriat pyrkivät luomaan kattavan lähestymistavan eli ”kaiken selityksen” lähestyen sitä kuitenkin eri tavoin, mikä tekee käsitteistä monitulkintaisia. (Vakkuri 2009a, 13–14, 16)

Systeemiteoriat olettavat, että kaikki toiminta voidaan palauttaa tuotoksiin ja panoksiin. Kykyä muuttaa panokset tuotoksiksi nimitetään järjestelmän toiminnalliseksi rationaalisuudeksi. Perinteisesti julkisen hallinnon panosten ajatellaan olevan budjetteja ja tuotosten hallinnonalojen palvelutoimintaa. Tuottavuusmallissa kansalaisilla on lähinnä muodollinen rooli aiheuttaa tarve panosten käytölle tai käyttää tuotoksia. Tuloksellisuuskäsite pyrkii ottamaan kansalaiset huomioon palvelujen käyttäjinä. (Vakkuri 2009a, 15–16) Jossain tapauksissa myös tehottomuus voi olla rationaalista toimintaa. Tällöin puhutaan niin sanotusta kätkeytyksestä rationaalisuudesta (Vakkuri 2009b, 149) Sosiaalipalveluissa tämä voi tarkoittaa sitä, että rationaalisuuden ymmärtäminen vaatii erikoisasiantuntemusta ja toiminnan tarkastelua riittävän pitkältä aikaväliltä.

1.3.2 Ilkeät ongelmat ja monimutkaisuus

Monitulkintaisuus tarkoittaa ilmiötä tai asiaa, jota ei ole mahdollista määritellä yksiselitteisesti ja yleispätevästi. Monitulkintaisuuden teoria jakaa rationaalisuuskäsitteen eri tyypppeihin. Sen mukaan mitään täydellistä ja taustaoletuksista vapaata tietoa ei ole olemassa. (Vakkuri 2009a, 21–22; Sinervo 2009, 195) Aihetta voi lähestyä soveltamisen lisäksi mittaamisen näkökulmasta siten, että huomioidaan monitulkintaisuus sekä ilmiön ja mittarin että informaation ja päätöksenteon välillä. Mittaamisella ja päätöksenteolla ei kaikissa tapauksissa ole paljoakaan tekemistä toistensa kanssa, koska mittarit ovat aina epätäydellisiä ja kaikki mittarien tuottama tieto ei ole päätösten kannalta olennaista. Tarpeetonta monitulkintaisuutta välttävän mittarin on kuvattava ilmiötä validisti, luotettavasti eli reliaabelisti ja relevantisti. (Sinervo 2009, 202–203)

Mittausmenetelmien monitulkintaisuutta pystytään vähentämään esimerkiksi kehittämällä validiteettia eli mittari mittaa asiaa tai ominaisuutta, josta halutaan tietoa. Reliabiliteetti tarkoittaa, että mittari antaa luotettavaa ja oikea-aikaista tietoa kohteestaan. Relevantti mittari on asiaankuuluva ja tarpeellinen. (Sinervo 2009, 199)

James G. Marchin mukaan päätöksenteossa on epävarmuutta päätöksentekoon liittyvien asioiden todellisuudesta, päätöksen ja siihen vaikuttavien tekijöiden suhteesta sekä asiaan liittyvästä tiedosta. (Vakkuri 2009a, 23) Marchin teorian jätessäliömallin (garbage can model) mukaan rajoitetun rationaalisuuden vallitessa päätökset syntyvät ongelma-, politiikka- ja toimintapolitiikkavirtojen kohdatessa. Ongelmavirta sisältää kaikki sellaiset asiat, jotka voidaan ajatella ongelmina. Poliittikkavirta on yhtä kuin politiikkojen ja puolueiden kannatus sekä yleisen mielipiteen ja politiikan keskeisten teemojen muutokset. Toimintapolitiikkavirrassa ovat ongelmiin ehdotetut ratkaisuvaihtoehdot ja niiden kriittinen arviointi. Teorian mukaan rationaalisuutta voi luonnehtia rutinoituneeksi, historiasta riippuvaiseksi ja lyhyen aikavälin toiminnan kohteeseen ankuroituneeksi. Organisaatioiden oppiminen on aiemmista kokemuksista tehtyjen päätelmien koodaamista toimintasäännöiksi, jotta jäseniä voitaisiin ohjata. Sääntöjä muokataan edelleen kokemuksiin pohjautuen, mikä voi kuitenkin olla vaikeaa tarpeesta huolimatta. (Ahonen, 95–97)

Yksi tärkeä tapa hahmottaa monitulkintaisuutta on ”wicked problems” eli ilkeiden tai pirullisten ongelmien malli. Sen mukaan ongelmat jaetaan kesyihin, sotkuisiin ja ilkeisiin sen perusteella kuinka yksinkertaisia ja yksitulkintaisia ne ovat. Pirulliset ongelmat ovat kaikista monimutkaisimpia ratkaista tai edes määrittellä. Määrittämistä itsessään voidaan jo pitää ongelmana. Niiden taustaoletuksena onkin maailman muuttuminen entistä monimutkaisemmaksi ja usein ne ovat oire jostakin toisesta ongelmasta. Tiedon ja tutkimuksen lisääntyminen tällaisista ongelmista lisää myös niiden tulkintamahdollisuuksia. Ratkaisut ovat riippuvaisia tilanteista ja toimijoista, ja niiden monimutkaisuus ja vaikutukset voivat olla ajallisesti äärettömiä, mikä tekee käytännössä mahdottomaksi arvioida ratkaisun onnistumista. Mahdollisten ratkaisuvaihtoehtojen joukko riippuu siitä, kuinka ongelma on määritetty. Inkrementaalinen lähestyminen ei riitä, jos yksittäisen epäkohdan hoitamisella ei pystytä ratkaisemaan sen taustalla olevaa ongelmaa. (Raisio, 75; Nyholm et al., 82–83)

Informaatioteknologian kehitys, maailmantalouden rakennemuutos, monitasoinen päätöksenteko ja nopeutuva kehitys ovat lisänneet yhteiskunnan keskinäisriippuvuutta ja monimutkaisuutta. Tästä seuraa haasteita sektoriperusteiselle päätöksentekojärjestelmälle. Kompleksisuusteoria korostaa järjestelmän osien keskinäistä vuorovaikutusta, jonka ymmärtäminen vaatii kokonaisuuden hahmottamista. Kohdatessaan monimutkaisia eli ilkeitä ongelmia sektoreihin jakautunut julkishallinto on suurten haasteiden edessä, joiden arviointiin tarvitaan uuden tyyppisiä viitekehyksiä. (Uusikylä, 17–18, 32) Kompleksisuusteoria soveltuu tutkielmaani siten, että työllisyyspolitiikassa vaikuttaa julkisten toimijoiden kuten kuntien ja TE-keskusten lisäksi yksityisiä työnvälitysalan yrityksiä sekä yhdistyksiä, jotka muodostavat keskinäisriippuvaisen ja monitasoisen verkoston. Toimivallan ja rahoituksen jakaantuminen eri toimijoiden kesken monimutkaistaa ongelmaa entisestään, mutta on toisaalta välttämätöntäkin perustuslain takaaman kuntien itsehallinnon vuoksi.

Uuden julkisjohtamisen (New Public Management, NPM) paradigma alkoi vaikuttaa Suomen julkisessa hallinnossa 1980-luvun lopulla. Holkerin hallitus oli ensimmäinen, joka toteutti sen oppeja laajamittaisesti. Tällöin tulosten ja tuottavuuden mittaaminen ja arviointi alkoivat juurruttaa asemaansa julkisella sektorilla. Hyvinvointivaltiota kritisoitiin liiallisesta byrokratiasta ja yritysmäistä toimintaa pidettiin tavoiteltavampana kuin suurta julkisten työntekijöiden määrää. Innovaatioiden korostaminen ja valtion tuki elinkeinoelämälle tuli keskeiseksi osaksi valtion strategista ohjaamista. Muita selkeitä muutoksia toimintakulttuurissa ovat johtamisen ammattimaistuminen ja kansalaisten mieltäminen asiakkaiksi palvelukohteen sijaan. Uusin ilmiö on uusi julkinen hallinta (New public governance), joka korostaa toimijoiden yhteistyötä ja verkostoitumista. Siinä kansalaiset ovat kiinteämmin mukana hallinnon prosesseissa. (Nyholm et al 2016, 51–54, 56)

1.3.3 Resurssien allokointi

Aikuissosiaalityön kustannuslaskennan haasteita ovat laskentainformaation saatavuus, kohteen monimutkaisuus ja tulosten monitulkintaisuus. Vaikutukset saattavat toisinaan syntyä vasta pitkän ajan kuluttua, mikä vaikeuttaa niiden mittaamista. Kustannusten tarkastelu ei kerro koko totuutta, vaan on otettava huomioon myös laatutekijät. Vaikutuksia on käsitelty kustannuslaskelmissa huonosti ja aikuissosiaalityön kohtaamiset asiakkaiden kanssa luovat omat haasteensa tulosten

tulkinnalle. (Ulfves, Lääperi, Rautiainen, Närhi 2010, 72–73) Julkisilla palveluilla on oltava tehtäviin nähden riittävät resurssit, jotta ne voivat yltää toivottuihin tuloksiin. Huonommissa taloussuhdanteissa työllisyysviranomaisten on vaikeampaa saavuttaa tavoitteita varsinkin, jos resursseista leikataan. Tällöin sosiaalisten ongelmien esiintyvyys lähtee nousuun, mikä lisää sosiaalipalveluiden kysyntää useiksi vuosiksi leikkauspäätösten jälkeen.

Kustannusten seuranta hankaloittaa myös vajavainen tilastointi ja dokumentointi. Vaikuttavuuden huomioon ottavaa laskentainformaatiota tuotetaan vain vähän. Rahoituslähteiden selvittäminen voi aiheuttaa ongelmia, koska toiminnan kokonaiskustannusten selvittäminen on vaikeaa, jos rahoitus jakautuu sosiaalitoimen ja henkilöstöhallinnon välillä. (Ulfves ym. 2010, 73)

Kustannuksia tarkasteltaessa on muistettava laskevan rajahyödyn käsite, jonka mukaan yksikön lisäämisestä saatava hyödyn lisäys pienenee resurssien liikakäytön ylittäessä raja-arvot. Tästä syystä kustannusten lisääminen hyödyn maksimoimiseksi on järkevää vain tiettyyn rajaan asti, minkä jälkeen lisäkustannuksista saatavan hyödyn merkitys jää pieneksi. Toisin sanoen resurssien tehoton ja tuhlaileva käyttö yhdessä asiassa merkitsee ensinnäkin sitä, että johonkin toiseen asiaan on käytettävissä liian vähän resursseja. Toiseksi tehokkuus ja taloudellisuus laskevat, koska tuotettu panos voitaisiin tuottaa pienemmillä resursseilla.

1.4 Aiempi tutkimus

Sosiaalisista riskeistä on kirjoitettu vuonna 2018 ilmestyneessä teoksessa ”Riskienhallinnan ajankohtaisia teemoja”, jossa kaksi artikkelia käsittelee yksinomaan sosiaalisia riskejä. (toim. Ahteensivu, A., Koskinen, L., Kulmala, J. ja Havakka, P.) Ensimmäisessä artikkelissa ”Sosiaaliset riskit – määritelmiä ja merkitys yhteiskunnassa” Havakka esittelee jaon perinteisiin ja uusiin sosiaalisiin riskeihin sekä riskien yhteiskunnallista kehitystä. Toisessa artikkelissa ”Sosiaalisten riskien hallinta – Seurausten minimoinnista kokonaisvaltaiseen ymmärrykseen” Kulmala käsittelee sosiaalisten riskien hallintakeinoja. Havakan artikkeli esittelee sosiaalisen riskin käsitettä yleisellä tasolla ja uusien sekä perinteisten riskien kehitystä jälkiteollisessa yhteiskunnassa. Riskien esiintyvyyttä analysoidaan tilastollisesti. Kulmalan artikkeli (2018) pohtii sosiaalisten riskien hallintaa osana sosiaalipolitiikkaa sekä organisaatioiden riskinhallinnan standardien soveltamista.

Painopiste sosiaalisten riskien hallinnassa näyttää siirtyneen tulonsiirroista sosiaalisiin investointeihin. Riskienhallinnassa käytetään SRM-viitekehystä, jolla on erilaisia riskienhallintatavoitteita ja –strategioita sekä riskien ennaltaehkäisyyn, että niiden seurausten lievittämiseen.

Ilkeistä ongelmista on kirjoittanut Head ja Alford (2015) artikkelissa ”Wicked Problems Implications for Public Policy and Management”. Heidän mukaansa ilkeiden ongelmien katsotaan liittyvän monimutkaisuuteen, sosiaaliseen pluralismiin, monitasoiseen hallintaan ja aukkoihin luotettavassa tietämyksessä. Tuloksellisuuden mittaamisesta julkisissa organisaatioissa ovat kirjoittaneet Tampereen teknillisen yliopiston tutkijat Jääskeläinen ja Sillanpää artikkelissa ”Overcoming challenges in the implementation of performance measurement” *International Journal of Public Sector Management* –julkaisussa. Siinä analysoitiin mittaamisjärjestelmää onnistumiseen vaikuttaneiden seikkojen näkökulmasta. Tuottavuuden arviointi julkisten hyvinvointipalveluiden kontekstissa on kirjoittajien mukaan haastavaa.

Aktivointitoimenpiteistä on olemassa laajasti tutkimuskirjallisuutta. Valtiontalouden tarkastusviraston vuonna 2011 valmistuneen tuloksellisuuskertomuksen mukaan tutkimusta työvoimapolitiittisten toimenpiteiden vaikuttavuudesta on vaihtelevasti. Tutkimusten havainnot liittyvät usein olettamuksiin. (Riipinen, Järvinen, Valtakari. 2014a, 18) Aho toteaa artikkelissaan ”Miksi työvoimapolitiittisten toimenpiteiden mitattu vaikuttavuus on keskimäärin alhainen? Työllistyvyyden parantamisyhtymysten arvioinnin keskeisten ongelmien tarkastelua” aktiivisen työvoimapolitiikan kasvattavan työvoimareserviä, parantavan työllistymismahdollisuuksia, vähentävän työvoimapulaa ja ehkäisevän syrjäytymistä. Työllisyyden parantaminen saattaa tutkijan mukaan olla asiakkaan kannalta vähemmän leimaavaa kuin syrjäytymisen ehkäiseminen. (Aho 2008, 54)

Työministeriön teettämässä tutkimuksessa ”Työvoimapolitiittisten toimenpiteiden vaikutusten arviointi” vuodelta 2006 todettiin ammatillisen työvoimakoulutuksen, oppisopimuskoulutuksen ja tukityöllistämisen yksityiselle sektorille olevan tehokkaimpia toimenpiteitä työllisyysvaikutuksilla mitattuna, sen sijaan valmentavan työvoimakoulutuksen ja tukityöllistämisen julkiselle sektorille katsottiin olevan tehotonta. *Papers in Regional Science* –julkaisussa ilmestynyt artikkeli ”The regional distribution of unemployment: What do micro-data tell us?”, jonka ovat kirjoittaneet

Enrique López-Bazo ja Elisabet Motellón, toteaa työttömyyden alueellisten erojen olevan huomattavia ja pitkäaikaisia. Tutkimuksen mukaan matalan työttömyyden alueilla vakituisilla asukkailla on maahanmuuttajia pienempi riski joutua työttömäksi. Iän vaikutuksen todettiin olevan käänteisesti verrannollinen työttömyyden kanssa. Korkea koulutus vähentää työttömyyden riskiä, mutta alueilla joilla on keskimääräistä matalampi työttömyysaste, koulutuksen tuoma kilpailuetu jää pienemmäksi.

1.5 Keskeiset käsitteet

Työllisyys tarkoittaa palkansaajien ja itsenäisten yrittäjien osuutta työvoimasta. Tilastokeskus määrittelee työttömyysasteen työttömien suhteelliseksi osuudeksi työvoimasta eli 15–74 – vuotiaista. Pitkäaikaistyöttömyys määritellään Suomen lainsäädännössä yli vuoden yhtäjaksoisesti jatkuneeksi työttömyydeksi. (Tilastokeskus, www.aineisto.fi) Työ- ja elinkeinoministeriöllä ja tilastokeskuksella on poikkeavat määritelmänsä työttömyydestä. Työ ja elinkeinoministeriön käyttämä määritelmä perustuu työvoimatoimistojen asiakastilastoihin ja sen mukaan työtön on henkilö jolla ei ole työtä ja joka on ilmoittautunut työvoimahallinnolle työnhakijaksi. Tilastokeskuksen tiedot työttömien määristä perustuvat sen omiin haastattelututkimuksiin ja se käyttää kansainvälisen työjärjestö ILO:n määritelmää, jonka mukaan työttömäksi luetaan sellaiset työtä vailla olevat, jotka ovat kahden viikon sisällä valmiita ottamaan työn vastaan. (Tilastojen ABC) Työttömyyttä voidaan näin ollen pitää lievästi monitulkintaisena käsitteenä, koska määritelmän valinta vaikuttaa ilmiön mittaamiseen.

Työttömyys jaetaan kitka-, rakenne-, kausi-, suhdanne-, piilo- ja luonnolliseen työttömyyteen. Kitkatyöttömyys on työmarkkinoiden tehottomuutta, joka johtuu tiedon puutteesta. Työnhakijat eivät ole tietoisia mahdollisista työpaikoista eivätkä työnantajat tiedä työnhakijoista riittävästi. Rakennetyöttömyys on tilanne, jossa avoimia työpaikkoja ei pystytä täyttämään työttömillä työnhakijoilla. Tämä saattaa johtua riittämättömästä koulutuksesta, haluttomuudesta muuttaa työn perässä tai tyytymättömyydestä palkkatasoon. Kausityöttömyys on työnteon rajoittumista kysyntähuippujen aikoihin. Tämä on tavallista toimialoilla, joilla työvoiman tarve sijoittuu vain tiettyihin vuodenaikoihin. Piilotyöttömät ovat työvoiman ulkopuolella. Luonnolliseen työttömyyteen lukeutuu kitka- ja rakennetyöttömyys sekä usein myös kausityöttömyys. Luonnollinen työttömyys määritellään myös pisteeksi, jonka jälkeen kysynnän kasvu ohjautuu

tuotannon kasvun sijasta korkeampiin kuluttajahintoihin. (Heinonen, E., Hämäläinen, K., Räisänen, H., Sihto, M., Tuomala, J. 2004, 23–24)

Työvoima- tai työllisyyspolitiikka on julkisen vallan puuttumista työmarkkinoiden epätäydellisyyteen eli työttömyyteen ja työvoiman riittämättömyyteen. Aktiivinen työvoimapolitiikka alkoi saada jalansijaa teollisuusmaissa OECD:n annettua suosituksen vuonna 1964. Se ei pyri tarjoamaan aukottomia ja perusteellisia keinoja työttömyyden ratkaisuun, vaan lisäämään yhteistyötä valtion ja työmarkkinajärjestöjen kanssa. (Heinonen ym. 2004, 51, 53)

Aktiivisen työvoimapolitiikan katsotaan kasvattavan työvoimareserviä parantamalla työkykyä ja työelämässä tarvittavia taitoja. Ilman toimenpiteitä huomattavasti useammat olisivat työvoiman ulkopuolella. Vaikeasti työllistyvien asema on jonkin verran tasa-arvoisempi toimenpiteiden seurauksena. Toimenpiteillä voidaan vaikuttaa työvoiman tarjontaan, mutta ei juuri kysyntään. (Aho 2008, s. 54) Tämä on keskeinen ongelma, koska toimenpiteiden tuloksellisuuden voi odottaa laskevan tietyn rajan jälkeen, mikäli työvoiman kysyntä ei lisäännä riittävästi.

Avoimet työmarkkinat tarkoittavat palkkatyötä, jonka luomiseen ja välittämiseen työnhakijoille ei tarvita työvoimaviranomaisten interventiota. Välityömarkkinoiden tarkoitus on tarvittaessa toimia siirtymävaiheena työttömyysjakson ja avoimien työmarkkinoiden välisenä aikana. Toimintaa järjestävät kunnat, järjestöt ja sosiaaliset yritykset. Välityömarkkinoiden kohderyhmää ovat ihmiset, jotka eivät onnistu työllistymään avoimille työmarkkinoille esimerkiksi koulutuksen puutteen, mielenterveysongelman tai päihteiden käytön vuoksi. Joissakin tapauksissa se on koko työuran pysyvä olotila. Pitkään jatkunut työttömyys heikentää työllistymismahdollisuuksia avoimille työmarkkinoille entisestään. Yli 500 päivää työmarkkinatukea saaneet sijoittuvat välityömarkkinoilla useammin kuntiin ja yhdistyksiin kuin yrityksiin. (Filatov 2013, 8–10; kts. myös Ulfves ym. 2010, 4–5)

1.5.1 Riskit ja riskienhallinta

Riski on uhkaa, epätoivottavaa tilannetta ja epävarmuutta kuvaava käsite. Riskejä arvioidaan usein käyttämällä todennäköisyyslaskentaa, mikä toimii hyvin, jos riskit pystytään ennakoimaan ja mallintamaan. Kokonaisriski tarkoittaa osariskien muodostamaa kokonaisuutta. (Koskinen 2018,

11–15) Tietoista riskinottoa pidetään joissakin tapauksissa mahdollisena, jos tästä seuraava kokonaishyöty kasvaa. Riskinotto on aina voitava perustella siitä seuraavalla hyödyllä. Riskienhallinnalla tarkoitetaan vahingoille tai tappioille altistavia olosuhteita muokkaavia toimenpiteitä. Se on aktiivista toimintaa, jossa toistuvat riskien tunnistaminen ja seuranta. Koska riskille altistuminen on lähes poikkeuksetta epätoivottavaa, altistumista halutaan rajoittaa eli rajata riskiä. Riskejä hallitaan hajauttamalla, suojautumalla ja siirtämällä. (Koskinen 2018, 21–22)

Sosiaalinen riski on yksilöriski, jolla on laajoja yhteiskunnan kannalta merkittäviä seurauksia, yhteiskunta on tunnistanut sen sosiaalisen luonteen ja riskin monimutkaisuuden takia riskin kollektiivinen jakaminen on perusteltua. Niiden täydellinen välttäminen ei ole mahdollista, koska niitä kohdataan erityisen paljon eri elämänvaiheiden välisissä siirtymätilanteissa ja eri ikäryhmillä on omat riskiprofiilinsa, jolloin puhutaan sosiaalisesta stratifikaatiosta. (Havakka 2018, 127–131) Modernissa yhteiskunnassa riskien jakautuminen on vähintään yhtä tärkeää kuin hyvinvoinnin jakautuminen siinä mielessä, että kaikkia kohtaavat samanlaiset riskit, mutta heikosti toimeentulevilla riskit ovat vakavampia ja mahdollisuudet hallita niitä omilla toimenpiteillä heikoimmat. Hyvinvointivaltio ei vielä täysin kykene hallitsemaan uudempia sosiaalisia riskejä. Niitä analysoidaan tunnuslukujen avulla ja niihin varaudutaan esimerkiksi sosiaalivakuutuksilla. (Havakka 2018, 141–143, 168) Niiden hallinta on yleensä käsitetty osaksi sosiaalipolitiikkaa, vaikka käsitteen sulkeminen vain yhden politiikkalohkon tehtäväksi supistaa mahdollisuuksia ratkaista sosiaalisia ongelmia. Ollakseen menestyksellistä sosiaalisten riskien hallinta on ylitettävä politiikkalohkojen rajat jo senkin vuoksi, ettei riskienhallinta nojautuisi liikaa sosiaalivakuutuksiin. Viime vuosina sosiaalipolitiikan keinovalikoima onkin lisääntynyt, kun painopiste on siirtynyt vahinkojen seurausten lievittämisestä riskien ennaltaehkäisyyn. (Kulmala 2018, 179) Tämän tutkielman kontekstissa sosiaalisten riskien hallintaprosessia ja sen käyttämiä resursseja havainnollistaa kuvio 1. Osa toimenpiteistä on luonteeltaan ennaltaehkäiseviä, osa erityyppisiä sosiaalipalveluita, joiden tarkoitus on korjata ja lievittää riskin realisoitumisen seurauksia ja osa taas tulonsiirtoja. Prosessi toimii hyvin, jos jäännösriski on tavoitteiden mukaisella tasolla.

Kuvio 1. Sosiaalisen riskin hallinta. Lähde: Kulmala 2018 pohjalta muotoillut Kai Kinnunen.

$$\begin{array}{ccccccc} \text{Riskien tunnistaminen} & + & \text{Ennaltaehkäisevät} & + & \text{Palveluun käytettävä} & + & \text{Tulonsiirtoihin käytettävä} & = & \text{Sosiaalisen riskin} \\ \text{ja seuranta} & & \text{toimet} & & \text{osuus budjetista} & & \text{osuus budjetista} & & \text{hallinta} \end{array}$$

Maailmanpankki julkaisi sosiaalisten riskien hallinnan viitekehüksensä vuonna 1990. Siinä sosiaalisen suojelun käsitteeseen sisällytettiin ennaltaehkäisy, lieventämisen ja sopeuttamisen strategiat, joiden tehtävä on vähentää sosiaalisen avun tarpeessa olevien haavoittuvuutta ja kannustaa heitä ottamaan osaa päätöksentekoon ja työelämään. Viitekehys luokittelee sosiaalisten riskien aiheuttajat katastrofisiin tai ei-katastrofisiin, idiosynkraattisiin tai kovariantteihin ja yksittäisiin tai toistuviin shokkeihin. Katastrofiset riskit ovat harvinaisia, mutta niiden seuraukset ovat erittäin vakavia toisin kuin ei-katastrofisten riskien kohdalla. Idiosynkraattiset riskit vaikuttavat vain joillakin alueilla tai kotitalouksissa, kun taas kovariantit riskit koskettavat yhtäläisesti kaikkia alueita. Toistuviin shokkeihin liittyy enemmän ja vaikeammin käsiteltäviä riskejä kuin yksittäisiin. (Vykopalová 2016, 125–126)

Sosiaalisten riskien hallintaa toteutetaan yksilöiden ja kokonaisten yhteiskuntien konteksteissa. ISO 31000 –standardin mukainen riskienhallinta alkaa toimintaympäristön määrittelyllä, missä kartoitetaan riskien toteutumiseen vaikuttavat taloudelliset, poliittiset ja muut asiat. Tässä vaiheessa on päätettävä myös riskinsietokyky eli sallittu vahinkotaajuus ja riskinottohalu eli mitkä riskit ovat hyväksyttäviä tavoitteiden saavuttamiseksi. Standardin mukainen riskien arviointi jakautuu riskien tunnistamiseen, analysointiin ja merkityksen arviointiin. Tunnistamisen onnistuminen on kriittistä, jotta riskeihin pystytään varautumaan asianmukaisesti. Arvioinnin valmistuttua valitaan riskienhallintastrategiat ja menetelmät. Strategiat painottuvat ehkäisemiseen, lieventämiseen tai sopeuttamiseen. Ennaltaehkäisy pyrkii estämään riskin toteutumisen. Sopeutuminen viittaa lähinnä viimesijaisiin toimiin, joita sovelletaan riskin realisoitumisen jälkeen. Niitä ei ehkä ole edes suunniteltu ennalta. Onnistuneen sosiaalisten riskien hallintaprosessin tunnistaa siitä, että se vähentää tarvetta turvautua epävirallisiin tai suorastaan haitallisiin sopeutumiskeinoihin. (Kulmala 2018, 192–198)

Organisaatioiden riskinhallinnalla ja sosiaalisten riskien hallinnalla on tiettyjä yhtäläisyyksiä ja eroavaisuuksia. Perinteisesti organisaatioiden riskinhallinnan tavoite on luoda mahdollisimman suurta arvoa sidosryhmille, mikä mahdollistaa tehokkaamman arvon kasvattamisen. Liiketoiminnan riskit nähdään helpommin sekä uhkana että mahdollisuutena. Sosiaalisia riskejä ei samalla tavalla pidetä mahdollisuutena, vaikka niiden hallintakeinot mahdollistavatkin riskinoton. (Kulmala 2018, 204–205) Kunnan näkökulmasta sosiaalisten riskien hallintaa voidaan hyvällä syyllä pitää myös organisaation riskinhallinnan osana, koska kunnat vastaavat hyvinvointipolitiikan toteuttamisesta paikallisella tasolla ja varautuminen sosiaalisiin riskeihin vaikuttaa niiden elinvoimaan.

1.5.2 Tuloksellisuus ja vaikuttavuus

Tuloksellisuus laajasti ymmärrettynä tarkoittaa päämäärää, jonka rationaalisesti toimivan organisaation tulisi saavuttaa, jotta sen toimintaa voitaisiin pitää onnistuneena ja menestyneenä. Suomen valtiovarainministeriön määritelmässä tuloksellisuuden läheisiä alakäsitteitä ovat taloudellisuus, tuottavuus ja vaikuttavuus. (Meklin, 34–36) Weberiläinen perinne samaistaa julkiset toimijat ja byrokratian ideaalityypin. Byrokratia määritellään tällöin rationaaliseksi ja tehokkaaksi hallintomuodoksi. Toisen koulukunnan mukaan julkinen hallinto on lähtökohtaisesti tehoton, koska yksityisen yrityksen ainoa tehtävä on tuottaa voittoa siinä missä julkishallinnollisilla organisaatioilla on useita tehtäviä esimerkiksi lainvalvonta- ja demokratiatehtävät. Tuloksellisuus tai tehokkuus ei toisin sanoen kaikissa tapauksissa voi olla julkisen hallinnon ensisijainen tavoite, koska se voisi asettaa tärkeämpien tavoitteiden toteutumisen kyseenalaiseksi. (Rutgers & van der Meer 2010, 757)

Tuloksellisuus koostuu kolmesta osa-alueesta, jotka ovat tuottavuus, taloudellisuus ja vaikuttavuus. Taloudellisuus ymmärretään normaalisti suoritteiden ja kustannusten välisenä suhteena. Vaikuttavuus on sama kuin vaikutusten ja suoritteiden suhde. (Rautiainen, 33) Käsite on hyvin monitulkintainen, koska samaa asiaa voidaan usein mitata usealla eri mittarilla. Sitä voidaan käyttää poliittisten tavoitteiden saavuttamisen ja sidosryhmien näkemysten kuvaamiseen. (Vakkuri 2009a, 16) Kansainvälisestä tuloksellisuustutkimuksesta on lainattu valtiovarainministeriön käyttämään käsitteistöön Value for Money –periaate, joka suomennettuna on suunnilleen ”vastiketta veroille”. Maksetuille veroille voidaan katsoa saadun riittävästi vastiketta, kun verorahoitteiset organisaatiot toimivat taloudellisesti, tuottavasti ja vaikuttavasti. (Meklin 2009, 36)

Etsinnän ja soveltamisen ongelmat liittyvät erittäin läheisesti tuloksellisuuteen. Etsinnän ongelmassa on kyse tehokkaiden toimintapolitiikkojen tunnistamisesta ja arvioimisesta. Tutkijan on tiedettävä, mitkä käytännöt kuuluvat vertailuun, millaista mallia tuloksellisuuden määrittämiseen käytetään ja mitä aineistoja hyödynnetään. Nämä oletukset vaikuttavat olennaisesti etsinnän tuloksiin. Soveltamisen ongelma liittyy siihen, miten tehokkuus-käsitettä sovelletaan arkiseen toimintaan. (Vakkuri 2009a, 27–28)

Tehokkuusartefaktit käsittävät erilaisia käsitteellisiä konstruktioita, teknisiä työkaluja, järjestelmiä ja prosesseja. Institutionaalinen tutkimussuuntaus mieltää artefaktien käyttäjät itsenäisiksi toimijoiksi, joilla on valtaa vaikuttaa niiden omaksumiseen ja käyttöön. Käytössä on tällöin kyse prosessista, jossa artefaktia tulkitaan ja muokataan uudelleen vaihteleviin käyttötarkoituksiin. Artefaktien käyttäjät eivät aina käytä kulloiseenkin tarkoitukseen varta vasten suunniteltua artefaktia, vaan käytössä on samanaikaisesti useita eri artefakteja eri tarkoituksiin. (Vakkuri 2009b, 128–130, 148)

Käyttöön vaikuttavat resurssit, sosiaaliset normit, tulkintaviitekehykset ja päätösten monitulkintaisuus. Resurssit asettavat rajoitteita uusien tehokkuusartefaktien käyttöön otolle varsinkin pienissä kunnissa. Sosiaaliset normit rajoittavat käytettävissä olevia vaihtoehtoja ja ne voivat olla lakeihin perustuvia, epävirallisia käytäntöjä tai eettisiä ohjeita. Tulkintaviitekehykset päivittyvät aiempien kokemusten pohjalta, mikä voi tarkoittaa käytänteiden toistamista tai muuttamista. Niiden taustalla olevat käsitykset tasavertaisista toimijoista usein luovat painetta yhdenmukaiseen toimintaan. Ne sisältävät myös uudelleentulkintoja, joilla on vaikutusta tehokkuusartefaktien käyttöön. Tulkintaviitekehysten eri malleja ovat tarve-, näyttö-, käytäntö-, prosessi- ja tulospohjaisuus. (Vakkuri 2009b, 131, 139–142)

Kunta-alalla on koettu vaikeuksia sosiaalipalveluiden suoritteiden ja vaikuttavuuden mittaamisessa. Kehitetyt mittarit eivät ole erityisen laajasti käytettyjä, mikä saattaa johtua sopivien mittareiden puutteesta tai joissain tapauksissa haluttomuutena ylipäättään mitata alan toimintaa. (Rautiainen, 31) Tässä tutkielmassa käytän tärkeimpänä julkisen toiminnan onnistumista kuvaavana mittarina vaikuttavuutta, koska se kuvaa mielestäni parhaiten asiakkaiden saamia pitkäaikaisia hyötyvaikutuksia. Hyvinvointipalveluita arvioitaessa vaikuttavuuden käsite on suorastaan välttämätön, koska se tarkoittaa nimenomaan sitä, kuinka hyvin ne onnistuvat niissä tavoitteissa joiden saavuttamista varten ne ovat olemassa. Ammattimainen vaikuttavuuden arviointi tuottaa tietoa myös niistä vaikutuksista, joita ei tavoiteltu. Vaikuttavuuden arvioinnista tekee haastavaa palvelujen monipuolisuus ja se, että toimenpiteiden sekä niiden vaikutusten ja kustannusten väliset yhteydet eivät ole yksiselitteisiä. (Ulfves ym. 2010, 45–46)

Sosiaalinen kustannusvaikuttavuusindeksi eli SKV-indeksi yhdistää yksilöön kohdistuvat vaikutukset ja kunnalle palvelusta aiheutuvat kustannukset. Indeksillä lasketaan jakamalla sosiaalinen elämänlaatu toteutuneilla ja todennäköisesti toteutuvilla kustannuksilla. Elämänlaadun arviointiin osallistuvat asiakkaan itsensä lisäksi tarvittaessa myös omaiset, lääkäri, sosiaalityöntekijä tai esimies. Indeksillä voi tarkastella toimenpiteiden seurauksena elämänlaadussa tapahtuvia muutoksia, jos kustannuksia pystytään arvioimaan luotettavasti. (Ulfves ym. 2010, 48–50)

Vaikuttavuutta voidaan työllisyyspalveluiden tapauksessa havainnoida erilaisilla kokemukseen perustuvilla elämänpolкусkenaarioilla. Nämä skenaariot kuvaavat erilaisia asiakkaita, joihin tukitoimenpiteet vaikuttavat eri tavoin. Alkutilanteessa työtön työnhakija ilmoittautuu ja hänelle suoritetaan relevantteja toimenpiteitä. Asiakkaan terveydentilan ja mahdollisten päihdeongelmien vuoksi on harkittava aina yksilöllisesti mitä toimenpiteitä tilanteessa tarvitaan. Usein toistuvista asiakastyypeistä ja tilanteista kertyvää kokemusta pystytään hyödyntämään polкусkenaarioiden ennustamisessa. Kokeneet sosiaalityöntekijät pystyvät arvioimaan todennäköisyyksiä sille palautuuko henkilö toimenpiteiden jälkeen työkykyiseksi, onnistuuko hän pääsemään avoimille työmarkkinoille vai huononeeko tilanne niin, että joudutaan turvautumaan esimerkiksi sairaanhoitoon tai päihdekuntoutukseen. Asiakassuhteen jatkuessa kyseeseen saattavat tulla erilaiset sanktiot toimenpiteistä kieltäytymisen vuoksi. Sanktioiden tehokkuus on kuitenkin hyvin kyseenalainen. (Rautiainen, 35–36; Ulfves ym. 2010, 55)

1.5.3 Toimintojen ohjaus

Päätösten toimeenpanossa tärkeää on ohjaus, joka perustuu informaatioon, rahaan ja normeihin. Näitä ohjausinstrumentteja voidaan käyttää toimintaa estävinä ja rajoittavina tai sitä tukevinä. Informaatio-ohjauksen muotoja on hankalinta havainnoida ja käsitellä, koska keinot voivat olla myös epävirallisia keskusteluja. Talousohjaus voidaan jakaa panosohjaukseen ja tulosohtaukseen. Panosohjaus määrittää tarkasti, miten ja paljonko varoja voidaan käyttää eri toimintoihin. Tulosohtauksessa määrärahat jaetaan tulostavoitteiden tai toteutuneiden tulosten perusteella. Säädosohjausta pidetään helpoiten havaittavana. Pakottava lainsäädäntö on yksi esimerkki säädosohjauksesta. (Nyholm et al. 2016, 90–93)

Valtiovarainministeriö määrittelee tulosohjauksen sopimukseen perustuvaksi toiminnanohjauksen malliksi, jonka tavoitteena on resurssien, tavoitteiden ja toiminnan laadun mahdollisimman hyvä keskinäinen tasapaino sekä vaikutusten tuottaminen kustannustehokkaasti. (Salminen 2005, 9)

Suomen valtionhallinnossa on käytössä tulosprisma, jonka tehtävä on havainnollistaa tulosohjaus ja tilivelvollisuus. Panos–tuotos-mallia soveltava tulosprisma rakentuu siten, että alimpana kuviossa ovat henkilöstövoimavarat, keskellä taloudellisuus, tuottavuus ja kustannusvastaavuus, ylimpänä yhteiskunnallinen vaikuttavuus. Prismän vasen reuna kuvastaa tulosohjausta ja oikea reuna tilivelvollisuutta. (Meklin 2009, 43–44)

Kunnallinen työmarkkinalaitos antoi vuonna 2000 suosituksensa tuloksellisuuden arvioinnista. Tuloksellisuuden alakäsitteet jaetaan suosituksessa palvelujen kustannusvaikuttavuuteen, riittävyteen, kohdennettavuuteen, laatuun, tuottavuuteen, taloudellisuuteen, palveluprosessien sujuvuuteen ja henkilöstön työmotivaatioon sekä työkykyyn. Laatu oli nostettu suosituksessa itsenäiseksi alakäsitteeksi, jonka rinnalle oli nostettu asiakastyytyväisyys. (Meklin 2009, 43)

Tulostavoitteiden on oltava selkeitä, mitattavia, organisaation perustarkoitukseen kytkeytyviä, olennaisia toiminnan näkökulmasta, vertailtavia ja sellaisia joiden toteutumiseen pystytään vaikuttamaan. Tärkeä peruseriaate tavoitteiden olennaisuuden ja hallittavuuden kannalta on asettaa niitä vain kohtuullinen määrä. Tavoitteita voi asettaa myös toiminnan ei-tarkoitetuille vaikutuksille, jotta pystyttäisiin minimoimaan haitallisia vaikutuksia. (Salminen 2005, 23–25)

Yksi tulosjohtamisen ongelma on ”pelaaminen” eli tulokriteerien manipulatiivinen hyväksikäyttö tulosrahoituksen jatkuvuuden varmistamiseen riippumatta onko organisaation toiminta ollut tavoitteet täyttävää. (Mizrahi 2015, 6) Tällaista torjutaan parhaiten toimivalla sisäisellä valvonnalla. On syytä olettaa, että etuuksia saavalla on usein intressi esittää vain itselleen suotuisia tietoja ja jättää mainitsematta tietoja jotka voisivat johtaa etuuden leikkaamiseen, mutta tätä rajoittaa tietojen helppo tarkistettavuus. Yhtä lailla on mahdollista, että poliitikot ja palveluista vastaavat johtajat haluavat kaunistella työllisyystilastoja.

1.5.4 Arviointi

Arvioinnilla pyritään vastaamaan kysymyksiin siitä, kuinka tuloksellista ja vaikuttavaa toiminta on ollut, vastaako toiminta yhteiskunnan tarpeita, onko organisaatio käyttänyt resurssinsa tarkoituksenmukaisesti ja ovatko keskeiset ulkoiset vaikutukset otettu huomioon. Arviointi voi kohdistua toiminnan vaikuttavuuteen, laatuun tai tehokkuuteen. Se on välttämätöntä, jotta saadaan tietoa käytettäväksi riskien hallinnassa ja tulosohjauksen ylläpidossa. (Salminen 2005, 101, 107)

Puuttuvan tiedon ongelma selittää arvioinnin epävarmuutta siten, että koehenkilö ei voi samanaikaisesti sekä osallistua kokeeseen, että jäädä pois siitä. Toimenpiteiden vaikutusten arviointia hankaloittaa toisin sanoen kahden eri tilanteen vertailu silloin kun tulisi selvittää mitä tapahtuisi, jos jotakin toimenpidettä ei toteutettaisi. Ongelman ratkaisuksi kehitettyjä menetelmiä ovat tilastollinen mallintaminen, kaltaistaminen ja koeasetelma. Tilastollinen mallintaminen laskee estimaatteja, joihin vaikuttavat muut tekijät ovat vakioituja. Kaikista tutkimukseen valikoitumiseen vaikuttavista tekijöistä ei aina saada tietoa. Koeasetelman osallistuja- ja vertailuryhmät valikoidaan satunnaisesti, jolloin ryhmien ominaisuuksilla ei ole merkitystä. Kaltaistamisen osallistujaryhmälle muodostetaan vertailuryhmä, joka on mahdollisimman samankaltainen olennaisilta tavoitteeseen vaikuttavilta ominaisuuksiltaan osallistujaryhmän kanssa. Ongelma on aineiston riittävyys. Valikoitumiseen olennaisesti vaikuttavista tekijöistä tulee olla riittävät tiedot, (Aho 2008, 46–47)

Ensimmäinen työvaihe on arvioinnin tavoitteiden määrittely ja kriteerien asettaminen, joihin vaikuttavat motiivit. Arviointiin käytettävät menetelmät perustuvat tavoitteisiin. Arvioitava politiikka on riippuvaista toimintaympäristöstään ja siinä vaikuttavista ryhmistä ja yksilöistä, joilla voi olla hyvin erilaisia tavoitteita ja näkemyksiä arvioinnin kohteesta, mikä tulee ottaa huomioon. Jotkin vaikutukset toteutuvat vasta pitkän aikavälin kuluessa, jolloin on erityisen tärkeää tunnistaa vaikutusmekanismi. (Salminen 2005, 112–113)

Taloudellinen arviointi tarkastelee vaihtoehtojen vaikuttavuutta ja kustannuksia saman aikaisesti. Sillä mitataan ja vertaillaan eri vaihtoehtojen kustannuksia ja vaikutuksia. Menetelmiä ovat esimerkiksi kustannus-hyötyanalyysi, kustannus-vaikuttavuusanalyysi ja kustannusten minimointianalyysi. Kustannus-vaikuttavuusanalyysin käyttöä rajoittaa keskittyminen tehokkaimman vaihtoehdon etsintään ja oletus kaikkien vaihtoehtojen kelvollisuudesta. Se ei anna päätöksentekijälle mitään valmista lopputulosta, vaan tulosten tulkinnassa on käytettävä harkintaa. Tavoitemallissa arvioinnin lähtökohtana on tavoitteiden ensisijaisuus ja niiden saavuttamisasteella

mitataan onnistumista. Rationaalisen päätöksenteon malliin perustuva tavoitemalli edellyttää, että tavoitteet on voitava täsmentää, arvioinnin kriteereillä on yhteys asetettuihin tavoitteisiin ja niillä on relevantit tulostittarit. Tavoitteiden ja käytettävien keinojen välillä on oltava selkeä syy-seuraussuhde ja tavoitteiden valtaosan toteutumisesta on voitava päätellä, että toiminta on ollut menestyksellistä. (Ulfves ym. 2010, 46–47)

Poliittisen päätöksenteon kontekstissa rationaalinen ei aina tarkoita, että tavoitteena olisi koko yhteiskunnan edun edistäminen. Poliitikkoja saattaa usein kiinnostaa henkilökohtainen tai eturyhmän agenda, joka tieteellisen tiedon valossa tarkasteltuna saattaa olla muiden ryhmien edun vastaista. Tällöinkään ei ole syytä olettaa, että päätöksenteko olisi ehdottoman rationaalista, vaan asioista tehtyihin tulkintoihin vaikuttavat huomattavan monet tekijät. Vaikutusten arviointi tulee tästä syystä pitää erillään politikoinnista.

2 TUTKIMUSMENETELMÄT

Tutkimuksen otoskunnat ovat valittu alueellisin ja taloudellisin kriteerein, koska on kiinnostavaa valita tutkimukseen kuntia, joilla on eri vahvuudet ja heikkoudet. On myös todennäköistä, että työttömyysriski koetaan kuntien päätöksentekoeleimissä eri suuruisena. Elinvoimatekijät ja taloudelliset suhdanteet vaikuttavat alueen työllisyyteen, minkä vuoksi tutkin kuntia maan eri osista ja useina vuosina. Esimerkiksi muuttotappion taustalla on usein pitkään jatkunut vaikea työllisyystilanne, joka vähentää alueen houkuttelevuutta. Suuri osa Suomen bruttokansantuotteesta tuotetaan eteläisessä Suomessa, minkä vuoksi voidaan olettaa, että erot ovat suurempia maakuntien välillä kuin niiden sisällä. Tämän vuoksi eri maakunnista on valittu asukasluvultaan erisuuruisia kuntia. Näin tutkimukseen saadaan työllistämispotentiaaliltaan erilaisia kuntia.

Perusjoukolla tarkoitetaan niitä havaintoyksiköitä, joista halutaan tehdä päätelmiä. Perusjoukosta valitaan otantaan otos havaintoyksikköjä. Havaintojen ei-satunnainen valitseminen on mielekästä, kun yritetään saada perusjoukon ominaisuudet mukaan oikeassa suhteessa. Ositettu otanta on käyttökelpoinen, kun halutaan varmistaa jonkin ryhmän edustavuus otoksessa. (Alkula, 106–107, 111) Otos on siten ositettu, että mukana tasaisesti eri maakuntien kuntia, jotka ovat väkiluvultaan erisuuruisia. Tutkimuksen perusjoukon muodostavat kaikki Suomen kunnat pois lukien Ahvenanmaa, joka poikkeaa itsehallintonsa vuoksi muista maakunnista. Otokseen valitsemani kunnat ovat Forssa, Hartola, Hausjärvi, Helsinki, Huittinen, Hyvinkää, Hämeenlinna, Ikaalinen, Ilmajoki, Ilomantsi, Inari, Joensuu, Joroinen, Jyväskylä, Kajaani, Kalajoki, Kaskinen, Kemi, Keuruu, Kivijärvi, Kuhmo, Kuopio, Kärsämäki, Lahti, Laitila, Lappeenranta, Lieksa, Lieto, Marttila, Merikarvia, Mikkeli, Mänttä-Vilppula, Mäntyharju, Nokia, Orimattila, Pietarsaari, Pirkkala, Pori, Porvoo, Rautalampi, Rautjärvi, Salo, Seinäjoki, Sodankylä, Sonkajärvi, Suomussalmi, Taipalsaari, Tampere, Tuusniemi, Vaasa, Vimpeli ja Ylivieska. Otokseen kuuluu yhteensä 52 kuntaa vuonna 2014 olemassa olleista 320 kunnasta eli otoksen koko on 16,25 %. Otosta tutkitaan analysoimalla niiden strategisia tavoitteita, työllisyyspolitiikan keinoja koskevalla kyselyllä ja teemahaastatteluilla.

2.1 Toimintaympäristön analyysi

Kuntalain 37 § velvoittaa kunnanvaltuustoa laatimaan kuntastrategian, jossa määritellään kunnan pitkän aikavälin toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet. Kuntaa tai kaupunkia johdetaan valtuuston hyväksymän strategian mukaisesti ja sen on otettava huomioon asukkaiden hyvinvoinnin edistäminen, palvelujen järjestäminen, lakeihin perustuvat tavoitteet, henkilöstöpolitiikka, asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet sekä alueen elinvoiman kehittäminen. Sen tulee perustua arvioon kunnan nykyisestä tilanteesta, toimintaympäristön muutoksista ja niiden vaikutuksista kunnan tehtävien asianmukaiseen hoitamiseen. Strategiassa on määritettävä, miten toteutumista arvioidaan ja seurataan. Valtuusto tarkistaa strategian vähintään kerran toimikautensa aikana. Talousarviosta ja –suunnitelmasta säädetään kuntalain 110 §:ssä. Valtuuston tulee hyväksyä kalenterivuoden talousarvio ennen edeltävän vuoden päättymistä. Talousarvion ja –suunnitelman on noudatettava kuntastrategiaa ja niissä hyväksytään kuntakonsernin toiminnan ja talouden tavoitteet. Arvion tulee sisältää kunnan tehtävien vaatimat määrärahat ja tuloarviot. Toimintakertomus on osa tilinpäätöstä. Toimintakertomuksessa annetaan selvitys valtuuston asettamien tavoitteiden toteutumisesta kuntakonsernissa ja siinä kerrotaan niitä olennaisia tietoja, jotka eivät käy ilmi taseesta, tuloslaskelmasta tai rahoituslaskelmasta.

Kuntastrategiat ovat tutkimuksen kannalta sekundaariaineistoa. (Hirsjärvi ym., 186) Kuntien strategia-asiakirjojen, talousarvioiden ja toimintakertomuksien työllisyyttä käsitteleviä osioita vertailemalla selvitän mitä tavoitteita on asetettu, miten niissä on onnistuttu ja mitkä tekijät ovat vaikuttaneet onnistumiseen, esimerkiksi millaiset lähtökohdat työttömyysaste tai resurssien niukkuus asettaa palveluille. Mikäli saatavilla ei ole ollut vuosina 2006–2014 voimassa ollutta asiakirjaa, olen käyttänyt viimeisintä kunnan verkkosivuilla julkaistua strategiaa. Kuntastrategian sijasta on voitu käyttää esimerkiksi arviointikertomusta, tilinpäätöstä tai palvelustrategiaa, mikäli olennaiset tiedot löytyvät näin helpommin.

Ryhmittelen tavoitteet yleisyyden ja samankaltaisuuden perusteella ja analysoin maakuntien eroja tavoitteiden asettamisessa. Tavoitteeni on saada käsitys siitä, miten kunnissa asetetaan työllisyyttä koskevia strategisia tavoitteita ja onko kunnilla yleisesti yhtenäiset työllisyyttä koskevat toimintalinjaukset vai painotetaanko eri keinoja.

2.2 Kyselytutkimus

Tässä tutkielmassa lomakekyselyllä tarkastellaan työllisyyspolitiikan tavoitteita niihin vaikuttavien riskien ja käytettyjen hallintakeinojen näkökulmasta. Tutkimuksessa käytetään primääriaineistoa, joka on kerätty kyselylomakkeella otoskuntien työntekijöiltä.

Lomakekysely soveltuu käytettäväksi hyvin, kun halutaan tietoa isolta joukolta käyttäen yksinkertaisia kysymyksiä. Lomakekyselyiden haittana pidetään työläyttä ja ihmisten vähäistä kiinnostusta lomakkeiden täyttämiseen, mutta en usko sen haittaavan tässä tapauksessa paljoa, koska vastaajat ovat kuntien viranhaltijoita, joiden voi olettaa antavan arvoa tutkimukselle. (Alkula, 66–67)

Kysymyslomakkeen on oltava selkeä, johdonmukainen ja helposti ymmärrettävä. Riittävän selkeyden vuoksi yksi kysymys saa sisältää vain yhden asian. Kysymysten on myös muodostettava järkevä kokonaisuus, joka on vastaanottajallekin ymmärrettävä. Kysymykset jaetaan tyypillisesti monivalintakysymyksiin ja avoimiin kysymyksiin. Monivalintakysymysten vastausvaihtoehtojen on oltava täydellisiä ja poissulkevia. Lomakkeessa on käytetty molempia tyyppejä. (Alkula, 130–133, 139) Lomakekyselyn rajoitteita ovat epävarmuus siitä kuinka huolellisesti kysymyksiin vastataan ja miten hyvin vastausvaihtoehdot ymmärretään. Vastauskato voi nousta suureksi. (Hirsjärvi ym., 195) Kysymystyypit jakautuvat avoimiin, monivalintakysymyksiin ja asteikkoihin perustuviin. (Hirsjärvi ym., 198–200) Vastausten perusteella voi tehdä johtopäätöksiä millaisia keinoja syrjäytymisen ehkäisemiseen ja työllisyyden edistämiseen käytetään. Apuna tulosten tulkinnassa käytetään teoreettista kirjallisuutta.

Sähköpostikyselyn kysymykset ovat lueteltu liitteessä 1. Kyselyn mahdollisia vastaajia ovat kaikkien 52 otoskunnan työntekijät. Vastauksia tuli määräaikaan mennessä 13.

2.3 Haastattelu tutkimusmenetelmänä

Haastattelulla on mahdollista saada yksityiskohtaisempaa tietoa kuin tilastotieteellisellä tutkimuksella tai valmiisiin aineistoihin perehtymisellä. Haastattelu on hyvin soveltuva menetelmä,

kun on tarvetta korostaa haastateltavaa merkityksiä luovana subjektina ja tutkimusaihe tuottaa monen tyyppisiä vastauksia. Vastausten luotettavuuteen voi joissakin tapauksissa vaikuttaa haastateltavan aikomus antaa sosiaalisesti hyväksyttäviä vastauksia. (Hirsjärvi ym., 205–206)

Yleistäminen laajoihin asiakokonaisuuksiin ei ole mahdollista eikä kaikissa tapauksissa edes tarkoituksenmukaista. Haastattelukysymykset valikoituivat niin, että niillä saataisiin tarkkaa tietoa aktivointipalveluiden tuloksellisuudesta, budjettirahoituksen riittävydestä ja poliittisesta ohjauksesta. Yhteistyö viranomaisten ja työnantajien kanssa sekä työmarkkinatuen kuntaosuuden toimivuus tulostuloksen välineenä ovat kiinnostavia aiheita, joissa haastattelulla on hyvät mahdollisuudet onnistua lisätiedon hankkimisessa.

Teemahaastattelussa käsiteltävät aihepiirit ovat sovittuja ja kysymysten muoto ja järjestys selkiintyvät itse haastattelun aikana. Ryhmähaastattelujen yhtenä huonona ominaisuutena pidetään sitä, että kielteiset asiat eivät helposti nouse esille haastattelutilanteessa, mikä puoltaa yksilöhaastattelujen käyttöä. Useamman haastateltavan ryhmässä äänet saattavat myös sekoittua. Yksittäiset haastateltavat saattavat myös yrittää dominoida keskustelua. (Hirsjärvi ym., 208, 211)

Teemahaastatteluissa on mahdollista myös poiketa kaavamaisesta haastattelurungosta, jos se edistää tiedon hankintaa.

Haastatellut työskentelevät työllisyyspalveluiden tehtävissä Jyväskylän ja Tampereen kaupungeilla ja Pirkkalan kunnalla. Aikataulusyistä kaksi haastattelua toteutettiin sähköpostin välityksellä. Kysymykset on muotoiltu niin, että saadaan tietoa tavoitteiden ja käytettävissä olevien keinojen välisistä mahdollisista epäjohtonmukaisuuksista. Haastateltavien näkemykset resurssien riittävydestä tehtävämäärään nähden, sosiaaliturvan kustannustenjaosta, kunnan ja TE-keskuksen viranomaisrooleista ja niiden eroista sekä yhteistyön toimivuudesta ovat tärkeitä.

Haastattelukysymykset ovat lueteltu liitteessä 2. Tuloksia analysoidaan luvussa 6.

3 SUOMEN SOSIAALI- JA TYÖLLISYYSPOLITIikka

Tässä pääluvussa selitän keskeisiä työllisyyspalveluita ja tarkastelen työttömyyttä selittäviä teorioita ja sen taloudellisia vaikutuksia. Määrittelen palveluita koskevan lainsäädännön perustan, työmarkkinatuen ja toimeentulotuen myöntämisperusteet, kuntouttavan työtoiminnan, työvoimapolitiittisen valmennuksen, palkkatuetun työllistämisen ja työvoimakoulutuksen. Menetelmänä on kirjallisuuskatsaus.

3.1 Oikeudelliset lähtökohdat

Perustuslain 18 §:n 2 kohta velvoittaa julkiset toimijat edistämään työllisyyttä. Toimeentulon turvasta säädetään PL 19 §:n 2 kohdassa muun muassa työttömyyden ja työkyvyttömyyden perusteella. Aluekehityksen tavoite on aluekehityslain 4 §:n 3 kohdan mukaan kestävän työllisyyden edistäminen. Lain 5 §:ssä valtio ja kunnat asetetaan vastuuseen alueiden kehittämisestä. Lakia koskevassa hallituksen esityksessä kestäväällä työllisyydellä viitataan työvoiman tarjonnan ja kysynnän vakauteen. (Niemi 2012, 23–24)

Yksityishenkilön oikeuksista ja velvollisuuksista on säädettävä lailla ja yksityistä koskeva julkisen vallankäyttö on velvoittavaa vain vallan käyttöön oikeuttavan toimivaltasäännöksen perusteella, jonka on aina perustuttava lakiin. Vakiintuneen käytännön perusteella vain viranomaisen voi käyttää julkista valtaa. Täysin ehdotonta estettä antaa julkista valtaa muulle kuin virkamiehelle ei kuitenkaan ole muuten kuin merkittävän julkisen vallan käytön ollessa kyseessä. Perustuslain esitöiden mukaan hallintotehtävän antaminen yksityiselle toimijalle ei saa vaarantaa perusoikeuksia tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. (Mäenpää 2013, 96–98) Vallan käytön kontrolli on relevanttia päätettäessä esimerkiksi työttömyystukien maksamisesta ja aktiivitoimenpiteistä kieltäytymisen sanktioista.

Perustuslain 121 § määrittelee kunnan hallinnon perustuvan sen asukkaiden itsehallintoon ja toteaa hallinnon yleisistä perusteista säädettävän lailla. Kuntien tehtävät jaetaan yleiseen ja erityiseen

toimialaan. Yleisen toimialan tehtävät kuuluvat kunnan omaan harkintavaltaan ja erityiseen toimialaan kuuluvista tehtävistä säädetään lailla. Tehtävän ulkoistaminen eli siirtäminen muun kuin viranomaisen hoidettavaksi merkitsee sitä, että yksityisoikeudellinen toimija suorittaa hallintotehtäviä virkavastuulla. Yksityisen toimijan on näin toimittaessa noudatettava hallintomenettelystä, viranomaistoiminnan julkisuudesta ja käytetystä kielestä annettuja säädöksiä sekä turvattava asiakkaiden yhdenvertaisuus ja muutoksenhakumahdollisuus. Merkittävää julkisen vallan käyttöä ei milloinkaan ulkoisteta. (Mäenpää 2013, 140, 304)

Valtion ja kuntien välinen suhde ei ole muuttumaton, vaan sidoksissa poliittiseen tilanteeseen ja muihin yhteiskunnallisiin muutoksiin. Toisaalta kunnat nähdään jonkinlaisena valtion paikallisena jatkeena ja toisaalta pidetään kiinni kunnallisesta itsehallinnosta, joka on erillään valtiosta. Kuntien tosiasiallinen itsenäisyys on vaihdellut jonkin verran vuosien varrella normiohjauksen ja valtionosuusjärjestelmän muuttuessa. (Nyholm ym. 2016, 188–190)

Suomen sosiaaliturvan lähtökohtana on perustoimeentulon turvaaminen kaikille maassa asuville. Työttömyysturva toimitetaan työttömyyspäivärahalla, joka jakautuu ansiosidonnaiseen ja peruspäivärahaan, ja työmarkkinatuella. Ansiosidonnaisen tai peruspäivärahan 500 päivän enimmäisajan jälkeen työttömät henkilöt siirtyvät työmarkkinatuella. Peruspäivärahan ja työmarkkinatuen kustantaa Kansaneläkelaitos ja ansiosidonnaisen päivärahan työttömyyskassat. (Ulfves ym. 2010, 10) Sosiaaliturvan lainsäädännön tulkintaa ohjaavia oikeusperiaatteita ovat myönteisen tulkinnan ensisijaisuus ja kokonaisvaltainen tulkinta. Tulkintojen tarkoitus on ehkäistä sosiaalipalveluita tarvitsevia putoamasta kokonaan turvaverkkojen ulkopuolelle. (Tuori, 210) Työttömyysturvalaissa (1290/2002) säädetään työnhakijan oikeudesta työmarkkinatukeen, työttömyyspäivärahaan ja koulutuspäivärahaan. Työnhakijalla on lain mukaan oikeus työllistymissuunnitelmaan ja velvollisuus aktiiviseen työnhakuun ja osallistua työllistymistä edistäviin toimenpiteisiin.

3.2 Työttömyys ilmiönä

Tärkeimmät työttömyyttä selittävät tieteelliset näkökulmat lienevät tällä hetkellä deprivatioteoria ja insentiiviteoria. Deprivatioteorian kehittäneen Marie Jahodan mukaan (Ervasti 2004, 298–299)

työnteon latenttien funktioiden eli ajankäytön organisoinnin, työpaikalla saatavien yhteisöllisten kokemusten ja identiteetin rakentumisen lakkaaminen työttömyyden seurauksena aiheuttaa psyykkistä pahoinvointia. Jahoda korosti tutkimuksessaan työn merkitystä länsimaaisessa yhteiskunnassa. Insentiiviteoria keskittyy työnteon kannustimiin, joita teoria pitää liian heikkoina, jotta työttömät hakisivat töitä. Teoria esittää työttömien aktiivisempaa ohjaamista työnhakuun esimerkiksi työttömyysturvaa muuttamalla. Empiiriset tutkimukset ovat vahvassa ristiriidassa teorian perusolettamien kanssa. (Ervasti 2004, 298–299, 302)

Melkein kaikilla Euroopan unionin suurkaupunkialueilla on rakenteellista työttömyyttä, johon talouden kasvu ei olennaisesti vaikuta (Laakso & Loikkanen 2004, 433). Alueelliset erot työttömyydessä Suomessa vaikuttavat vuonna 1995 julkaistun artikkelin mukaan olevan pysyviä, vaikka erojen suuruus vaihtelee pysyvät korkean työttömyyden alueet samassa tilassa hyvin pitkään kuin myös matalan työttömyyden alueet pysyvät matalan työttömyyden alueina. Näyttää erojen häviämisestä pitkällä aikavälillä kuitenkin on. Eroja selitetään sopeutumismekanismien hitaudella. (Tervo 1995, 20–28) Muita tekijöitä ovat työmarkkinoiden polarisaatio, alueelliset asuntomarkkinat, sosiaaliturva ja muuttamiseen liittyvät kustannukset. (Laakso & Loikkanen 2004, 117–118) Suomessa pääkaupunkiseutu erottuu selvästi muusta maasta, koska sen nettomuutto, työttömyys ja työpaikkakehitys ovat keskiarvoa parempia. Muissa yliopistokaupungeissa työttömyystilanne on huono hyvästä nettomuutosta riippumatta. (Vartiainen, 54)

Okunin laki selittää talouskasvun ja työttömyyden välistä suhdetta. Sen mukaan on laskettu, että 2,15 prosentin vuotuinen taloudellinen kasvu pitää Suomen työllisyyskehityksen vakaalla nollalinjalla. Prosenttiyksikön poikkeaman tästä voi laskelman mukaan olettaa parantavan tai heikentävän työllisyyttä keskimäärin noin 0,82 prosenttiyksikköä. Malli ennusti vuosien 2009–2010 työttömyyden toteutumaa suuremmaksi. Okunin lain mukaan näinä vuosina työpaikkoja olisi pitänyt menettää tuplasti enemmän. Ero selittyy Ilmakunnaksen mukaan työtuntien vähentämisellä kysynnän heikentyessä. Yritykset pystyivät terveemmän taloudellisen tilansa vuoksi käyttämään lomautuksia irtisanomisten sijasta, kun taas 1990-luvun alussa velkaantuneet yritykset turvautuivat helpommin massairtisanomisiin. Lomautuskäytäntöjen tilastoinnin moninaisuuden vuoksi on kuitenkin hankalaa arvioida tarkasti, kuinka paljon lomautukset vähensivät työttömyyden kasvua. (Ilmakunnas, 25–26) Taulukko 1 esittää tutkimukseen kuuluvien otosvuosien bruttokansantuotteen kasvun. Huonoin vuosi on ollut 2009 ja kasvu on ollut negatiivista myös 2014.

Taulukko 1. Bruttokansantuotteen volyymin muutos edellisen vuoden vastaavasta neljänneksestä, % . (Lähde: Tilastokeskus)

	2006Q 1	2006Q 4	2008Q 1	2008Q 4	2009Q 1	2009Q 4	2014Q 1	2014Q 4
Kausitasoitettu ja työpaiväkorjattu	3,5	4,6	3,8	– 2,8	– 9,1	– 6,8	– 0,3	– 0,5
Alkuperäinen	4,5	4,2	3,1	– 2,8	– 9,1	– 6,6	– 0,5	– 0,3

Työllisyyskehitystä voidaan perustellusti pitää koko alueen kilpailukyvyn indikaattorina. Korkea työttömyys vähentää verotuloja ja lisää julkisten palvelujen kysyntää. (Laakso & Loikkanen 2004, 415) Tämän lisäksi korkean työttömyyden alueet kärsivät muuttotappiota väestön muuttaessa työpaikkojen perässä muille alueille. Suomessa muuttoliike keskittyy pääkaupunkiseudulle, jonne syntyy myös suuri osa uusista työpaikoista. Korkeasti koulutetun ja hyvätuloisen väestön keskittyminen nostaa samalla alueen hintatasoa ja siten ylläpitää palkankorotuspaineita.

Työttömyys on yksi tärkeimmistä syistä tuloerojen kasvuun. Lapsiperheissä vanhemman työttömyys lisää köyhyysriskiä yli 50 prosentilla. Köyhyys korostuu yksinhuoltajilla ja perusturvan varassa elävillä perheillä. (Moisio 2010, 181, 185) Tuloerojen on todettu haittaavan koko kansantalouden kasvua. Korkeat tuloerot ja vähäinen sosiaalinen liikkuvuus ovat taloustieteellisessä kirjallisuudessa yleisesti tunnistettuja talouden dynamiikkaa vähentäviä tekijöitä.

Hyvinvoinnin ja työttömyyden välinen yhteys on monitulkintainen, koska hyvinvoinnin heikentymistä ei aina voida selittää työttömyydellä. Heikon terveyden ja sosiaalisten ongelmien on kuitenkin todettu korreloivan työttömyyden kanssa. Mielenterveyden heikentymiseen työttömiksi joutuneilla vaikuttavat kiristyneen taloustilanteen aiheuttama stressi, työhön sidoksissa olleitten itsetunnon ja sosiaalisten kontaktien heikentyminen. Psykykkiset vaikutukset riippuvat monista yksilöllisistä persoonallisuuden piirteistä. Kausaalisuhde fyysisen terveyden ja työttömyyden välillä on jonkin verran epäselvä, koska työttömyys voi itsessään olla uhka terveydelle, mutta toisaalta on

mahdollista, että huono terveys on työttömyydelle altistava riskitekijä. Joka tapauksessa yhteys koetun hyvinvoinnin ja työttömyyden välillä on tutkimuskirjallisuuden perusteella selvästi negatiivinen. Hyvinvoinnin heikentyminen on kuitenkin epäsuoraa seurausta työttömyydestä. (Ervasti 2004, 302–303; Kauppinen et al. 2010, 235–236)

Äärimmillään työttömyys vaikuttaa syrjäytymisenä, johon liittyvät olennaisesti heikot perheolot, vanhempien mielenterveysongelmat sekä alhainen koulutustausta. Syrjäytymisestä aiheutuu yhteiskunnalle merkittäviä kustannuksia. Valtiontalouden tarkastusviraston tekemien laskelmien mukaan yksi syrjäytynyt nuori henkilö koituu 700 000 euroa kansantulon menetyksenä ja 430 000 euroa julkistalouden lisääntyneenä kustannusrasituksena. Tärkeimmät syrjäytymiselle altistavat riskitekijät ovat vanhempien koulutuksen rajoittuminen perusasteeseen, perheen hajoaminen kuoleman tai eron vuoksi, vanhempien mielenterveyteen ja päihteiden käyttöön liittyvät ongelmat sekä toimeentulotuen jatkuminen vähintään kuuden kuukauden ajan. (Hilli ym. 2017, 663–665)

Riskitekijöiden kasautumisella riippuu paljon siitä, jatkuuko koulutus perusasteen jälkeen vai ei. Perusasteen varassa olevien työllisyysodote on noin 13 vuotta alhaisempi kuin ylemmän korkeasteen tutkinnon suorittaneilla. Toisen asteen tutkinnon suorittaminen alentaa selvästi työttömyyspäiviä ja toimeentulotuen käyttöä. Lisäksi henkilön korkeampi koulutus parantaa tuottavuutta, mikä nostaa palkkatasoa ja verokertymää. (Hilli ym. 2017, 667–669) Tästä on pääteltävissä, että oppilaat joiden perhetaustassa on selviä riskitekijöitä tarvitsevat perusopetuksen aikana erityisiä tukitoimenpiteitä, jotta he pystyisivät suorittamaan toisen asteen tutkinnon.

Sosiaalista valikoituvuutta pidetään varteenotettavana selityksenä sosiaalisen aseman ja työttömyyden koetun vaikutuksen välille. Sen mukaan parhaiten elintasokilpailussa menestyvät työntekijät, joilla on paremmat valmiudet sietää epäonnistumisia. Toisaalta työttömyydestä seuraava kulutuksen lasku koettelee niitä, jotka jo valmiiksi ovat pienituloisia. (Ervasti 2004, 301)

3.3 Työmarkkinatuki

Työmarkkinatuen tarkoitus on korvata työttömyyden taloudellisia seuraamuksia ja turvata työnhakijan toimeentulo työnhakuaikana. Sitä voidaan maksaa 17–64-vuotiaalle työttömälle

työnhakijalle. Työ- ja elinkeinotoimisto tekee Kelaa sitovan lausunnon tuen myöntämisen edellytyksistä. Lisäksi tuen saajan on täytettävä työmarkkinatuen saamiselle asetetut erityisedellytykset, joiden mukaan saajan ei joko täytä työssäoloehtoita tai hänen oikeutensa työttömyyspäivärahaan on katkennut enimmäismaksuajan tai lisäpäivien päättymisen vuoksi ja hakija on taloudellisen tuen tarpeessa. Etuuteen voidaan liittää lapsikorotus, kulukorvaus ja korotusosa, joka maksetaan työllistymistä edistävän palvelun ajalta. (Kela, 1–6, 20, 49) Tuki on saajalle vastikkeellista eli saajan on oltava työmarkkinoiden käytettävissä ja osallistuttava työllistymistä edistäviin toimenpiteisiin. (Riipinen ym. 2014a, 10)

Korotusosan yhteydessä työllistymistä edistävällä palvelulla tarkoitetaan kuntouttavaa työtoimintaa, työvoimakoulutusta, työnhakijan tai maahanmuuttajan omaehtoista opiskelua, työnhakuvalmennusta ja uravalmennusta sekä työ- tai koulutuskokeilua. Korotusosaa voidaan maksaa korkeintaan 200 päivältä. Kulukorvausta maksetaan työnhakijalle matka- ja eräiden muiden kustannusten korvaamiseksi työllistymistä edistävään palveluun osallistumisen ajalta. Korotettua kulukorvausta maksetaan (Kela, 3–6) Oikeus etuuteen voidaan evätä määräajaksi, mikäli työnhakija ilman pätevää syytä on eronnut, erotettu tai kieltäytynyt työstä, kieltäytynyt työllistymistä edistävästä palvelusta tai toiminnallaan laiminlyönyt työllistymissuunnitelmaa. Työttömyysajalta voidaan maksaa vain joko ansiopäivärahaa, peruspäivärahaa tai työmarkkinatukea. Vanhuus-, työura-, sukupolvenvaihdos- tai työttömyyseläkkeen, vanhempainrahan, erityishoitorahan tai koulutustuen saaminen estää työttömyysetuuden maksamisen. Myös täyden työkyvyttömyyden perusteella myönnettävät sairauspäiväraha, osasairauspäiväraha, työkyvyttömyyseläke, kuntoutustuki tai muu lakiin perustuva työkyvyttömyyden perusteella myönnettävä etuus estää työttömyysetuuden myöntämisen. Etuoikeutettuja etuuksia eli sellaisia, jotka eivät vähennä työttömyysetuutta, ovat perhe-eläkkeet, työtapaturma- ja ammattitautilain mukainen haittaraha, asumistuki, lapsilisä, toimeentulotuki, liikkuvuusavustus, kunnallinen kotihoidon tuki ja sotilasavustus. (Kela, 17, 102–104, 106)

Alentavasti tuen määrään voivat vaikuttaa hakijan omat tulot, hänen vanhempiensa tulot saajan asuessa vanhempien luona ja puolison tulot. Tuen leikkaus vanhempien tuloihin perustuen saattoi olla korkeintaan puolet tuesta. Vuoden 2012 loppuun mennessä puolison tulojen perusteella tuki saatettiin evätä kokonaan. Perustuen lisäksi hakija saattaa saada joitakin kokonaistukea korottavia lisiä. Alle 18-vuotiaiden lasten huoltajuudesta voi saada lapsikorotusta, joka määräytyy lapsiluvun mukaan kolmanteen lapseen asti. Korotusosaa voidaan enintään 200 päivältä maksaa työnhakijalle,

joka osallistuu työllistymistä edistävään palveluun. Myös työllistymissuunnitelmassa sovittujen työllistymistä edistävien palvelujen väliseltä ajalta maksetaan korotusosaa, mikäli aika palvelujen välillä on enintään seitsemän päivää. (Riipinen ym. 2014a, 12)

Työmarkkinatuen vuoden 2006 alussa voimaan astuneessa uudistuksessa otettiin tavoitteeksi työllisyysasteen nostaminen ja työttömyyden vähentäminen siirtämällä painopiste passiivituesta aktiivitukeen. Lisäksi sen tuli olla kustannusneutraali julkiselle taloudelle, mikä tarkoittaa, että sen ei odotettu vaikuttavan kustannuksiin koko maan tasolla tarkasteltuna. Kansantalouden tasolla uudistuksen hyötyvaikutusten odotettiin realisoituvan ensisijaisesti työllisyyden parantumisen kautta. Aktivointitoimenpiteiden piti ehkäistä työttömyyden pitkittymistä. Aiemmin tuen maksaminen kuului kokonaan valtiolle, vaikka valtio vastaa myös niiden tuensaajien kustannuksista, jotka osallistuvat aktiivitoimiin. Toimenpiteestä kieltäytymisestä tai sen keskeyttämisestä seurasi tuen menettäminen. Yli 500 päivää passiivista työmarkkinatukea saaneiden tuki rahoitettiin puoliksi valtion ja kuntien kesken, jotta kunnilla olisi taloudellinen kannustin työttömien aktivointiin. (Ulfves ym. 2010, 11; Riipinen ym. 2014a, 9–10, 21)

Uudistuksen seurauksena tukityöllistämisen ja työvoimapolitiittisen koulutuksen tarjonta lisääntyi. Kunnat ovat luoneet uusia toimintamalleja, esimerkiksi perustaneet työllisyystyöryhmiä ja laatineet työllisyysohjelmia. (Riipinen ym. 2014a, 22) Vuonna 2006 kuntien ja valtion yhteenlasketut työmarkkinatuesta koituneet menot olivat 843 miljoonaa euroa. Yhteiskustannukset olivat nousseet 357 miljoonalla vuoteen 2012 mennessä. Nousuun on osaltaan vaikuttanut sadan euron kuukausikorotus työmarkkinatukeen ja peruspäivärahaan, minkä lisäksi etuuksiin tehtiin vielä 20 euron indeksikorotus. Uudistus vaikutti siten, että aktivointiaste nousi 12 prosenttiyksikköä 19,5 %:iin. Nousuun vaikutti erityisesti kuntouttavan työtoiminnan käytön kasvu. Tuki uudistuksen ei kuitenkaan havaittu merkittävästi vaikuttaneen työllisyyteen. Aktivoinnilla ei toisin sanoen ole osoitettu olevan tilastollisesti merkitsevää yhteyttä poistumaan passiiviselta työmarkkinatuelta aktiivitoimenpiteisiin tai avoimille työmarkkinoille. (Riipinen ym. 2014a, 25–26, 33)

Vuoden 2015 alussa voimaan tulleen lakimuutoksen mukaisesti työmarkkinatukeen oikeutetun tuki maksetaan kokonaan valtion budjetista työttömyysjakson ensimmäiset 300 päivää. Tästä eteenpäin 1000 työttömyyspäivään asti tuen maksavat puoliksi valtio ja henkilön kotikunta. 1000

työttömyyspäivän jälkeen kotikunta maksaa tuesta 70 ja valtio 30 prosenttia. (Laki työttömyysturvalain muuttamisesta 1370/2014)

3.4 Toimeentulotuki

Toimeentulotuki on viimesijainen sosiaaliturvan muoto, jonka tarkoitus on taata tuensaajan toimeentulo ja itsenäisyyden edistäminen. (Laki toimeentulotuesta 30.12.1997/1412) Se koostuu perus-, täydentävästä ja ehkäisevästä toimeentulotuesta. Tärkeimpiä syitä toimeentulotuen tarpeeseen ovat työttömyys ja asumisen kustannukset. Perustoimeentulotukea rahoittavat kunnat ja valtio yhtä suurella osuudella. Täydentävästä ja ehkäisevästä tuesta vastaavat kunnat. Perustoimeentulotuen perusosan on tarkoitus kattaa ravinto-, vaate- ja vähäiset terveydenhuoltomenot. Muita perusmenoja ovat asuminen, sähkönkäyttö, kotivakuutus ja terveydenhuoltomenot, joita perusosa ei kata. (Ulfves ym. 2010, 10–12)

Täydentävää toimeentulotukea myönnetään henkilön tai perheen erityisiin tarpeisiin ja olosuhteisiin liittyviin toimeentulon turvaamisen tai itsenäisen suoriutumisen edistämisen kannalta tarpeellisiksi katsottuihin menoihin. Ehkäisevän toimeentulotuen menoja ei ole erikseen määritetty, vaan sen tarkoitus on yleisesti edistää edunsaajien sosiaalista turvallisuutta ja ehkäistä syrjäytymistä sekä pitkään jatkuvaa riippuvuutta toimeentulotuesta. Kuntien maksama toimeentulotuki, pois lukien harkinnanvarainen toimeentulotuki, ei työmarkkinatuen uudistuksen jälkeen enää kuulu valtionosuuksien piiriin. Valtio ja kunnat jakoivat rahoituksen tässä yhteydessä puoliksi. (Ulfves ym. 2010, 12–13)

Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen tutkimusten mukaan henkilöt, joiden vanhemmat ovat saaneet toimeentulotukea, käyttävät itse muita useammin toimeentulotukea aikuisina. Tukijakson pitkittyminen lisää niin ikään myöhempien ongelmien riskiä. (THL 2016)

Etuuksien takaisinperintää koskevista yleisistä periaatteista poiketen toimeentulotukea koskee lähtökohtaisesti takaisinperintäkielto eli tuki voidaan periä takaisin ainoastaan toimeentulotukilain 19 §:ssä säädettyin edellytyksin, mihin ei erikseen velvoiteta. (Tuori, 486) Kieläytyminen työtoimintaan osallistumisesta tai sen keskeyttäminen ilman hyväksyttävää syytä saattaa johtaa

työmarkkinatukikelpoisuuden menettämiseen tai toimeentulotuen leikkaamiseen 20– 40 prosentilla eli karenssiin, mihin vaikuttaa onko kieltäytyminen toistunut useita kertoja. (Ulfves ym. 2010, 18) Tuen leikkaamisen eli karenssin ei tulisi olla ensisijainen toimenpide siinä tapauksessa, että asiakas kieltäytyy tai keskeyttää aktivointitoimenpiteen, koska tämä asettaa sosiaalityöntekijän eettisen normiston vastakkain kunnan kustannussäästöjen kanssa. (Ulfves ym. 2010, 43–44) On muistettava, että toimeentulotuen saajan tulot ovat muutenkin pienet, minkä vuoksi tuen leikkaamisen vaikutus henkilön käyttäytymiseen saattaa jäädä heikoksi tai jopa työllistymismotivaatiota heikentäväksi. Taloudellisesti hankalan elämäntilanteen kiristäminen entisestään luultavasti heikentää elämänhallintaa ja siten myös työkykyä, mikä ei edistä työllistymistavoitteiden saavuttamista. On siis vaikuttavuuden kannalta parempi kehittää muita toimintatapoja karenssien rinnalle.

3.5 Kuntouttava työtoiminta

Pitkäaikaisen työttömyyden perusteella työmarkkina- tai toimeentulotukea saavat ovat kuntouttavan työtoiminnan piirissä, josta säädetään laissa kuntouttavasta työtoiminnasta (2.3.2001/189). Lain tavoitteet ovat pitkäaikaistyöttömän henkilön työllistymisen, kouluttautumisen tai työllistymistä edistävään palveluun osallistumisen edellytysten parantaminen. Mahdollisen työelämävalmennuksen jälkeen voidaan tarjota esimerkiksi palkkatuettua työtä, jonka jälkeen avoimille työmarkkinoille siirtyminen olisi helpompaa. Työllistymismahdollisuuksien lisäksi sillä pyritään kohentamaan yleistä elämänhallintaa. Työtoimintaan ohjaaminen ratkaistaan aktivointisuunnitelmassa määritellyn asiakkaan yksilöllisen palvelutarpeen perusteella. (THL 2014; Ulfves ym. 2010, 14) Työtoiminnan järjestämisestä vastaa henkilön kotikunta. Laki ei velvoita kuntia järjestämään kuntouttavaa työtoimintaa. Työtoimintaan osallistuminen on asiakasta velvoittavaa, jos aktivointisuunnitelmaan on niin kirjattu ja se on viimesijainen toimenpide. Osallistuvan henkilön yksilöllinen tarve määrittelee työtoiminnan roolia avoimille työmarkkinoille siirtymisessä. (Kela, 61; Niemi 2012, 23; Riipinen ym. 2014a, 22)

Kuntouttavan työtoiminnan avulla pystytään vaikuttamaan parhaiten silloin, kun asiakkaan muut ongelmat, esimerkiksi päihteiden käyttö ja mielenterveysongelmat, ovat kunnossa. Se on hyvä vaihtoehto työkyvyn selvittämiseen ja työllistymispolun aluksi. Kunnan kannalta työtoiminta on halvin vaihtoehto työmarkkinatuen varassa oleville henkilöille. Työtoiminnan päätyttyä syrjäytymiskierre saattaa joissain tapauksissa alkaa alusta. Vaikutukset työllistymiseen ovat

kuitenkin epäselviä, koska niistä ei ole aukotonta näyttöä ja havaitut vaikutukset liittyvät lähinnä elämänhallinnan parantumiseen. Määrärahojen puute haittaa toimintajakson jälkeistä työllistämistä. (Ulfves ym. 2010, 21, 57, 62–63, 70) Palkkatuen ja kuntouttavan työtoiminnan työnjako kaipaa selkiyttämistä, koska kuntouttavaan työtoimintaan palataan palkkatukijakson jälkeen huomattavan usein. Työtoimintaa käytetään koska muitakaan vaihtoehtoja ei voida tarjota. (Filatov 2013, 48)

3.6 Työllisyyspalvelut

Ensimmäinen työvoimapolitiittinen ohjelma julkistettiin vuonna 1974. 1990-luvun taantuman jälkeen suurimmat uudistukset työvoimapolitiikkaan tehtiin 1998 ja 2001. Tärkein tavoite silloin oli itsenäisen työnhaun vahvistaminen. Julkinen työnvälitys edistää työmarkkinoiden toimivuutta. Sen tehtävä on avoimien työpaikkojen täyttämisessä avustaminen, työnhakijoiden nopean työllistymisen tukeminen ja alueellisen sekä ammatillisen liikkuvuuden sujuvoittaminen. (Heinonen ym. 2004, 76–78)

Aktivointiaste tarkoittaa aktiivisten työvoimapolitiittisten palveluiden asiakkaina olevien prosenttiosuutta kaikista työttömistä työnhakijoista. Aktiivisia työvoimapolitiittisia palveluita ovat palkkatukityöllistäminen, työ- ja koulutuskokeilut, vuorotteluvapaat, työvoimakoulutukset, valmennukset, omaehtoinen opiskelu työttömyysetuudella ja kuntouttava työtoiminta. Niitä käytetään estämään syrjäytymistä työmarkkinoilta ja rakenteellisen työttömyyden alentamiseen. Erityisesti niiden kohdentamisessa otetaan huomioon pitkäaikaistyöttömät. (Työmarkkinat. Tilastokeskus) Aktivointi kohdistetaan yksilöllisen tarpeen mukaisesti. Osa palveluista kohdistetaan vain joillekin ryhmille. Kaikki aktivointipalvelut määritellään lainsäädännössä, jolloin eritellään myös vastuunjako. Korkea aktivointiaste ei kuitenkaan suoraan tarkoita positiivisia työllisyysvaikutuksia, vaan sen tulkinnassa on otettava huomioon erot TE-toimistojen välillä. (Riipinen ym. 2014a, 15, 23)

Työvoimapolitiittisiin toimenpiteisiin lukeutuu monenlaisia tukityöllistämismuotoja, joilla on erilaiset kohderyhmät, tavoitteet ja vaikutukset. Yleensä ainakin yksi tavoite on osallistujan auttaminen työllistymään avoimille työmarkkinoille. Nopea työllistyminen ei kaikissa toimenpiteissä ole ensisijainen tavoite, vaan joillakin työnhakijoilla työllistyminen on realistista

vasta useiden eri toimenpiteiden jälkeen. Tukityöllistäminen suunnataan heikoimmin työllistyvälle pitkäaikaistyöttömille. Aktiivisten toimenpiteiden on pitkällä aikavälillä muodostettava polkuja avoimille työmarkkinoille tai työttömät päätyvät vuorottelemaan työttömyys- ja toimenpidejaksojen välillä. (Hämäläinen 2006, 4, 39-40) Suosituimpiin toimenpiteisiin valikoituvat helposti parhaat hakijat, joilla on hyvät mahdollisuudet työllistyä ilman toimenpiteitäkin. Myös työllistämistukea voivat saada henkilöt, jotka luultavasti työllistyisivät ilman tukeakin. Tätä ilmiötä kutsutaan kerman kuorinnaksi ja sen todennäköisyys kasvaa, jos toimenpiteillä on työllistymistavoitteet. (Aho 2008, 49)

Kunnissa politiikkatason työllisyyspalvelut ovat hyvin vaihtelevia ja vertailu voi olla hankalaa. Tyypillisesti työllistämistoimet priorisoidaan pitkäaikaistyöttömille, alle 30-vuotiaille ja maahanmuuttajille. Ryhmien suhteelliset osuudet vaihtelevat kunnittain, esimerkiksi nuoria ja maahanmuuttajia on paljon kaupungeissa ja pitkäaikaistyöttömiä muuttotappioalueilla. Näissä osuuksia voi olla suuriakin poikkeuksia kunnittain. Usein käytetään ryhmäkohtaisia strategioita työllistämisen ohjauksessa. (Riipinen ym. 2014a, 76)

Työvoiman palvelukeskukset (TYP) ovat kuntien, työ- ja elinkeinoviranomaisten ja Kelan yhteistoimintaan perustuvia palvelupisteitä 39 kaupunkikunnalla. Niihin ohjataan pitkäaikaistyöttömiä, jotka hyötyvät moniammatillisesta palvelusta. Asiakkaat ovat olleet tyytyväisiä saamaansa kohteluun ja moniammatilliseen palveluun, mutta rakenteellisen työttömyyden vähentymistä palvelun tuloksena ei ole pystytty osoittamaan. (Karjalainen, 240) Laki työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta (1369/2014) astui voimaan vuoden 2015 alusta.

Aluehallintoviraston määritelmän mukaan etsivä nuorisotyö on turvallisuuteen ja luottamukseen perustuvaa aikuiskontaktia painottavaa erityisnuorisotyötä, jonka ensisijaista kohderyhmää ovat alle 29-vuotiaat, jotka ovat koulutuksen ja työmarkkinoiden ulkopuolella tai jotka tarvitsevat muuta tukea. Tarvittaessa nuorelle tarjotaan varhaista tukea. (Aluehallintovirasto, 2016)

3.6.1 Työvoimapolitiittinen valmennus ja harjoittelu

Työelämävalmennus ja työharjoittelu lukeutuvat työvoimapoliittisiin toimenpiteisiin, joiden päämääränä on selvittää työttömän työnhakijan mahdollisia ammattivaihtoehtoja ja parantaa työhön sijoittumista ja ammattiosaamista. Harjoittelun tai valmennuksen voi järjestää valtio, kunta yritys tai yhteisö, mutta ei kotitalous. Valmennus tai harjoittelu voi kestää enintään 10 kuukautta. Osallistumalla toimenpiteisiin työtön kerryttää työssäoloa ja voi näin saada oikeutensa työmarkkinatukeen takaisin. (Ulfves ym. 2010, 15)

Työttömyysturvalain 3-7 §:n mukaan valmennuksen tai harjoittelun aikana työttömällä on oikeus työmarkkinatukeen ilman tarveharkintaa. Toimenpiteen keston ajalta työmarkkinatukea maksetaan, vaikka henkilöllä olisi voimassa oleva karenssi toimenpiteen keskeyttämisen tai muun perusteettoman työmarkkinoilta poissaolon perusteella. (Ulfves ym. 2010, 15)

3.6.2 Palkkatuettu työllistäminen

Palkkatuella työllistäminen koskee ensisijaisesti pitkäaikaistyöttömiä, vajaakuntoisia, alle 25-vuotiaita ja pitkäaikaistyöttömyyden tai syrjäytymisen vaarassa olevia henkilöitä. Sitä voidaan myöntää työnantajalle työsopimussuhteessa tehtävään työhön ja oppisopimuskoulutukseen kerrallaan enintään 10 kuukaudeksi. Vajaakuntoisen työttömän palkkaava sosiaalinen yritys voi saada palkkatukea 36 kuukautta. Tuki muodostuu perustuesta ja lisäosasta. Perustuki on vähintään 550 euroa kuukaudessa ja lisäosa on korkeintaan 60 prosenttia perustuesta, mutta vaikeasti työllistyvän lisäosa voi olla enintään 90 prosenttia perusosasta. Perusosan myöntäminen edellyttää, että palkkatukityöllistettävällä arvioidaan olevan ammattitaidossaan puutteita tai työttömyyden keston, vajaakuntoisuuden tai muun syyn vuoksi tuottavuuden arvioidaan alentuneen. Palkkaava yritys on oikeutettu lisäosaan, jos tuottavuuden alentuma on todettu osaamiskartoituksessa ja palvelutarpeen arvioinnissa ja yritys sitoutuu parantamaan työllistetyn osaamisen tasoa. Sosiaaliset yritykset ja muut työnantajat kuin yritykset saavat sekä perus- että lisäosan ilman mainittuja ehtoja. Täysimääräisen palkkatuen saaminen edellyttää tuella työllistettävän työajan olevan vähintään 85 prosenttia alalla normaalisti noudatettavasta työajasta. Lyhemmän työajan tapauksessa palkkatuki maksetaan työaikaan suhteutettuna, mutta vaikeasti työllistettävät ovat tästä poikkeus, koska tällöin palkkatuki myös osa-aikaisesta työstä voidaan maksaa täysimääräisesti. (Ulfves ym. 2010, 16)

Palkkatuki on pelkästään kustannuksia tarkastellen kallein työllistämismuoto, mutta työllistämistuloksia ajatellen sille on silti tarvetta. Palkkatukeen oikeutetut ovat yleensä työkykyisiä ja voivat ainakin teoriassa työllistyä avoimillakin työmarkkinoilla. Työllistävä organisaatio saa työpanoksen tuetulla hinnalla ja työllistetyille jakso voi parhaassa tapauksessa avata oven avoimille työmarkkinoille. Se myös vähentää työmarkkina- ja toimeentulotukien kysyntää. Palkkatuen kustannuksia kannattaa verrata karensseihin, joissa on vastaavasti otettava huomioon myös terveys- ja päihdepalvelujen lisääntynyt käyttö sekä sosiaalitoimen tarve. Palkkatukityössä ollessaan työtön saa keskimäärin hieman alle 300 euroa kuukaudessa enemmän kuin työmarkkinatukea saava. Toisin sanoen palkkatuetun työn vastaan ottaminen tarjoaa työelämävalmennuksen ohella työttömälle korkeimmat tulot, millä voi olettaa olevan työllistymismotivaatiota parantava vaikutus. (Ulfves ym. 2010, 18–22) Toisin sanoen vaihtoehtokustannusten kasvu, motivaatiotekijät ja pienempi verokertymä on muistettava vertailtaessa karensisjaksoja ja palkkatukea. Kustannuslaskelmissa pitäisi paremmin huomioida myös henkilön työpanoksen menetys, joka vaikeuttaa työvoiman saantia alueella ja vähentää verotuloja.

Yrityksiin työllistyi 37,1 prosenttia palkkatukea saaneista vuonna 2011, kuntasektorille 32,7 % ja kolmannelle sektorille 29,5 %. Suhteellisesti yhdistykset ja säätiöt ovat yrityksiä merkittävämpiä pitkäaikaistyöttömien työllistäjiä. Pitkäaikaistyöttömiä palkkatuella työskennelleistä oli 79 %. TE-toimistoille suunnatun kyselyn mukaan pääsyä avoimille työmarkkinoille voitaisiin helpottaa parhaiten lisäämällä työhönvalmentajapalveluita ja yhteistyötä yritysten sekä työnantajien kanssa. (Filatov 2013, 11–14, 40–41)

3.6.3 Vaikuttavuus

Työvoimapolitiittisten toimenpiteiden vaikuttavuus on monessa tutkimuksessa todettu huonoksi. Yksi mahdollinen selitys on toimenpiteiden epätarkoituksenmukainen ja satunnainen kohdistaminen. Toimenpiteet voivat vaikuttaa yksilötasolla osuvalla työllisyyttä edistävällä tavalla, tarpeettomina toimenpiteinä, jotka saattavat jopa hidastaa työllistymistä, tai riittämättöminä toimenpiteinä, jotka eivät vaikuta työllistyvyyteen. Epätarkoituksenmukaiset toimenpiteet johtunevat pitkälti toimenpiteiden suuresta määrästä ja keskenään ristiriitaisista tavoitteista. (Aho 2008, 47–48) Toisaalta työnhakijoille osoitetaan sellaisia toimenpiteitä, joita sattuu olemaan tarjolla

ja joille on järjestetty riittävä rahoitus riippumatta vastaavako toimenpiteet tarpeita. (Filatov 2013, 24)

Palveluiden rahoitusvastuuta pidetään nykyisellään hieman epäselvänä, minkä selkeyttämiseksi on esitetty rahoitusvastuun keskittämistä. OECD:n raportti suosittaa alueellisen palvelutarjonnan lisäämistä vaikuttavuuden kohentamiseksi. Myös laatukriteerien tarkistaminen saattaisi edistää vaikuttavuutta. (Riipinen ym. 2014a, 19–20)

TE-toimistot noudattavat yllättävän harvoin linjausta välityömarkkinoiden segmentoinnista siirtymätyötä tarjoaviin ja työelämävalmiuksia ja ammattitaitoa parantaviin palveluihin. Puutteellinen segmentointi eli asiakkaiden lajittelu ryhmiin vaikeuttaa palvelujen kohdentamista oikein. Segmentoinnin ilmeisesti pelätään asiakkaita epätoivotulla tavalla. Tavoitteiden toteutumisen arviointi on myös vaihtelevaa. Yleensä arviointi toteutetaan kirjallisen raportin perusteella, osa arvioi asiakaskeskusteluissa tukijakson aikana tai sen jälkeen ja osa ei arvioi mitenkään. (Filatov 2013, 43)

Tutkimuksessa, jossa tarkasteltiin lähemmin kolmen asiakkaan elämäntilanteita, työllistymisen esteitä olivat palkkatukipaikkojen riittämättömyys, päihdeongelmat ja asiakkaiden heikot työvalmiudet. (Ulfves ym. 2010, 56–60) Tutkimuksessa nostetaan esille kehittämis ehdotuksina päihde- ja mielenterveysongelmien sisällyttäminen sosiaalisen kustannusvaikuttavuuden indeksiin yhtenä osatekijänä. (Ulfves ym. 2010, 62)

3.6.4 Työvoimakoulutus

Työvoimakoulutuksen yleiset tavoitteet makrotasolla ovat työvoimapulan ja työttömyyden ehkäisy sekä työvoiman liikkuvuuden edistäminen. Mikrotason tavoitteita ovat työttömyysriskin vähentäminen, työuran vakiinnuttaminen, työmarkkinavalmiuksien, ammattitaidon ja ammatillisen liikkuvuuden parantaminen. Se jaetaan ammatilliseen ja valmentavaan koulutukseen. (Heinonen ym. 2004, 139; Hämäläinen 2006, 28) Työvoimakoulutuksen kysyntä kasvanee tulevaisuudessa, koska ammatteja katoaa uusien syntyessä tilalle ja työelämän vaatimukset muuttuvat nopeammin

kuin ennen, minkä vuoksi osaamisen täydentäminen tai jopa uuden ammatin opettelu on tärkeää myös ylemmän korkeakoulututkinnon suorittaneille.

Ammatillinen työvoimakoulutus on tarkoitettu oppivelvollisuuden suorittaneille työttömille tai työttömyysuhan alaisille. Yrittäjyyttä harkitseville järjestetään yrittäjyysvalmennusta. (Työ- ja elinkeinoministeriö 2013) Työvoimakoulutus on julkisen sektorin tukityöllistämisen ohella yksi vaikuttavimmista pitkään työttömänä olleitten aktivointikeinoista. Sen piirissä suoritetaan perus-, ammatti- tai erikoisammattitutkinto. Koulutukset ovat usein yhteishankintakoulutuksia, jotka TE-hallinto toteuttaa yhdessä työnantajien kanssa. (Riipinen ym. 2014a, 14, 19) Ammatillinen työvoimakoulutus ei valmenna mihinkään yksittäiseen työpaikkaan, vaikka osa kursseista on rekrytointikoulutusta, jossa työnantajat sitoutuvat palkkaamaan osan koulutukseen osallistujista. Valmentava työvoimakoulutus kehittää yleisiä työnhakuun liittyviä valmiuksia. Tulosten perusteella valmentavaan koulutukseen osallistuvat työllistyvät muita työttömiä ja ammatilliseen työvoimakoulutukseen osallistuvia keskimäärin heikommin avoimille työmarkkinoille. Tämä johtuu osaksi siitä, että maahanmuuttajat ovat yksi tärkeä valmentavan työvoimakoulutuksen osallistujaryhmä. (Hämäläinen 2006, 29, 35)

4 KVALITATIIVINEN ANALYYSI

Tässä luvussa perehdyn otoskuntien strategioista koostettuun työllisyyspolitiikan analyysiin ja sähköpostikyselyn tuloksiin. Strategioissa asetettuja tavoitteita ja valittuja toimintamuotoja verrataan niiden yleisyyden perusteella, jotta saataisiin selville, miten tavoitteet muotoillaan ja mitkä toimenpiteet koetaan tärkeimmiksi ja tuloksellisimmiksi.

Sähköpostikyselyssä selvitin työllisyydenhoitoon käytettäviä henkilöstöresursseja, kuntouttavan työtoiminnan järjestämistä kunnassa, tulostittareiden käyttöä, etsivän nuorisotyön yleisyyttä ja työllistämiskriteerin käyttöä julkisissa hankinnoissa. Käytän sosiaalisen kustannusvaikuttavuuden indeksiä esimerkkinä tuloksellisuuden mittaamisesta. Oletettavasti julkisia hankintoja käyttämällä on mahdollista luoda yrityksille taloudellisia kannusteita työpaikkojen luomiseen osana hankintasopimuksia, joten selvitän myös työllisyyskriteerin käyttöä hankinnoissa. Kyselyn tarkoitus on tutkia muun muassa etsivän nuorisotyön käyttöä ja sitä toteutuvatko sosiaaliset hankinnat käytännössä.

4.1 Vertaileva strategia-analyysi

Vertailen tässä kappaleessa kuntien asettamia strategisia tavoitteita ja ryhmittelen samankaltaiset tavoitteet. Kuntien työllisyyspolitiikkaa koskevat linjaukset vaihtelevat mitä tulee yksityiskohtaisuuteen, tavoitteisiin ja tulosten mittaamiseen. Tämä johtuu alueellisista olosuhteista, poliittisista voimasuhteista ja toimintaympäristöjen erilaisuudesta. Kaikkien otoskuntien strategioita ei ole välttämättä käsitelty ollenkaan, mikäli työllisyyttä koskevat tavoitteet ovat olleet puutteellisia tai ylimalkaisia.

Tampere asetti tavoitteekseen valtuustokaudelle 2005–2008, että kuntouttavan työtoiminnan saatavuus paranee, työelämän ja ammattikoulutuksen tarpeiden muutokset huomioidaan paremmin, työttömien määrä laskee vähintään valtakunnallisen keskiarvon tasolle ja työpaikkaomavaraisuuden

on oltava vähintään 120 prosenttia. (Strategiaraportti tammi-joulukuu 2008, Tampereen kaupunki)

Vuoden 2009 alusta työllisyydenhoidon palvelut keskitettiin Työllisyydenhoidon palveluysikköön ja tavoitteeksi otettiin vajaatyökykyisten työllistäminen kaupungin organisaatioon ja kolmannen sektorin toimintaedellytysten parantaminen. Tavoitteita ei täysin saavutettu, koska työttömyys lisääntyi yleisen taloustilanteen vuoksi kaupungin omista toimenpiteistä huolimatta. Kuntouttavan työtoiminnan asiakkaiden määrä lisääntyi 19:a ja kehitysvammaisia työllistettiin 2 henkilöä. (Strategiaraportti tammi-joulukuu 2009, Tampereen kaupunki)

Helsingin kaupunginhallituksen alaisuudessa toimii työllistämistoimikunta.

Työllistämistoimikunnan pöytäkirjassa ei aseteta laadullisia tavoitteita, mutta pitkäaikaistyöttömyyden ja työmarkkinatuen kuntaosuuden kasvun todetaan olevan tärkeitä haasteita. Palkkatuettua työtä varten oli vuonna 2014 varattu noin 7600 tukikuukautta ja budjetissa oli varattu siihen 17,1 miljoonaa euroa. Valtiolta saatiin arvioitua enemmän rahaa. Työllistämiseen budjetoitiin 42,454 miljoonaa euroa, josta käytettiin 41,869 miljoonaa eli 99 % budjetista. (Pöytäkirja 22.1.2015. Työllistämistoimikunta, Helsingin kaupunki) Hyvinkään kaupunki tuottaa työllisyyspalvelut yhdessä Nurmijärven kanssa. Kuntouttavan työtoiminnan palveluja tuotetaan yhteistyössä järjestöjen kanssa sekä ostetaan yksityisiltä tuottajilta. Työntekijöitä oli yhdeksän vuonna 2009. (Hyvinkään kaupungin palvelustrategia)

Hausjärven kunta asettaa elinvoimaisuutta edistäviksi tekijöiksi saavutettavuuden, monipuolisen tonttitarjonnan ja tasapainoisen kuntatalouden. Syrjäytymisen ehkäisyyn ja kuntalaisten hyvinvointiin panostetaan yhteistyössä muiden toimijoiden kanssa. Strategian toteutumiseen otetaan kantaa tilinpäätöksen käsittelyn yhteydessä. (Hausjärven kuntastrategia) Hartolan kunnan talousarviossa työllisyyttä edistävinä toimenpiteinä mainitaan yhteistyö muiden toimijoiden kanssa avoimien työpaikkojen kartoittamiseksi. (Hartola talousarvio 2017, 34–35) Lahden kaupunki on asettanut strategiseksi tavoitteekseen tuhannen työpaikan nettokasvun vuoteen 2016 mennessä (Lahden kaupungin arvointikertomus 2014).

Kajaanin kaupunki onnistui pienentämään työmarkkinatuen osuuttaan vuodesta 2009 15,5 %, mikä ylitti asetetun 5 % tavoitteen. Kuntarahoitusosuus on laskenut usean vuoden ajan, mikä johtuu kuntouttavan työtoiminnan ja yleisen työllisyystilanteen kehityksestä sekä osaksi eläköitymisestä. Palkkatuella on työllistetty 13 henkilöä enemmän kuin vuonna 2009. (Arvointikertomus 2010).

Kajaanin kaupunki) Vuonna 2014 työllisyystavoitteet toteutuivat muilta osin lukuun ottamatta kuntarahoitusosuuden muutosta, joka oli kasvanut 21 % tavoitellun 4 %:n sijaan.

Tarkastuslautakunta totesi riittävien resurssien turvaamisen edellyttävän kaupungilta suurempia määrärahoja ja kaupungin tulosityksiköiltä mahdollisuuksia työ- ja työkokeilupaiikkojen tarjoamiseen pitkäaikaistyöttömille. (Arviointikertomus 2014. Kajaanin kaupunki)

Kuhmon kuntastrategia jakautuu ”strategisiin tavoitteisiin” ja ”kriittisiin menestystekijöihin”.

Tavoitteiden ja menestystekijöiden välinen suhde ei ole täysin selvä, mutta pitkäaikaistyöttömyyden väheneminen on nostettu yhdeksi tavoitteeksi. Onnistumista arvioidaan hyvinvointikertomuksessa. (Kuhmo-strategia. 17.10.2017.) Suomussalmen kunta aikoo luoda uusia työpaikkoja matkailun ja biotalouden kehitystä edistämällä. Kunta tekee myös aktiivista työvoimapolitiikkaa ja pyrkii houkuttelemaan uusia investointeja, mitä ei selitetä tarkemmin. (Suomussalmen kuntastrategia 2017–2025.)

Pirkkalan kunta on asettanut tavoitteekseen vähentää työttömyyttä käyttämällä yksilölähtöisiä palveluja (Tilinpäätös 2010. Pirkkalan kunta.). Alun perin vuodelle 2014 oltiin myönnetty 400 000 euron määräraha työmarkkinatuen kuntaosuuden kattamiseen. Muutostalousarviossa myönnettiin 85 000 euron lisämääräraha, jota perusteltiin pitkäkestoisen työttömyyden kiihtyvällä kasvulla. Ilman kuntouttavan työtoiminnan palvelun kehittämistä menot olisivat olleet selvästi suuremmat. Työpaikkamäärälle ja työpaikkaomavaraisuudelle asetetut tavoitteet saavutettiin vuonna 2014. Yhteistyötä päihdehuollon, työllisyyspalvelujen ja terveydenhuollon välillä on lisätty ja asiakkaita ohjataan aktiivisemmin palveluihin. (Tilinpäätös 2014. Pirkkalan kunta.) Nokian kaupunki linjasi vuoden 2014 talousarviossaan, että palvelukeskuksiin palkataan nuorisotakuun piirissä olevia nuoria. Palvelukeskukset selvittävät onko kohteisiin mahdollista saada valtiolta tai muualta avustuksia. (Talousarvio 2014. Nokian kaupunki.)

Kuopion kaupunki tunnistaa strategiassaan pitkittyneestä työttömyydestä terveydelle koituvat riskit ja lisääntyvän sosiaalipalvelun tarpeen. Hyvinvoinnin edistämiseksi pitkäaikaistyöttömyyden ja nuorisotyöttömyyden vähentäminen sekä työttömien työelämään tai opiskeluun pääsyn tukeminen katsotaan olennaiseksi. Strategiassa ei ole yksityiskohtaisemmin selitetty, miten työllisyyttä edistetään. (Kuopion strategia vuoteen 2030, 17. Kuopion kaupunki 2017) Rautalammin kunta asetti vuodelle 2016 tavoitteeksi työttömien määräksi korkeintaan 160 henkeä. Vuoden aikana työttömiä

oli alimmillaan 134 ja 26 henkilöä työllistyi palkkatuella tai avoimille markkinoille. (Tilinpäätös 2016, 26. Rautalammin kunta) Joensuun kaupungin hyvinvoinnin toimeenpano-ohjelman työllisyyttä koskevat toimenpiteet ovat nuorten työllistymisen tukeminen, yrittäjyyskasvatus, työllistymistä tukevien taitojen vahvistaminen, yhteistyö yksityisten palvelutuottajien kanssa. (Joensuun kaupunki 2017)

Huittisten kaupungin tarkastuslautakunta esittää arviointikertomuksessaan vuodelta 2016, että työttömyysasteen lisäksi seurattaisiin vuosittain myös pitkäaikaistyöttömyyden ja nuorisotyöttömyyden kehitystä. (Arviointikertomus 2016, 6. Huittisten kaupunki.) Merikarvia odottaa työllisyysasteensa olevan vähintään Satakunnan keskitasoa. Uusien yritysten syntymistä seurataan ja tavoite on olla Suomen yrittäjäaktiivisin kunta. (Menestyvä Merikarvia, 4. Merikarvian kunta.)

Ylivieskan hyvinvointikertomuksessa kiinnitetään huomiota pitkäaikaisesti toimeentulotukea saavien työikäisten määrän kasvuun ja rakennetyöttömyyteen. (Vuosittainen raportti vuosilta 2013-2014 ja suunnitelma vuodelle 2015. Ylivieskan kaupunki.) Ikaalisissa yhteistyö sosiaalitoimen, työpajan ja etsivän nuorisotyöntekijän välillä pienensivät kuntouttavan työtoiminnan ostopalvelukustannuksia, kun työtoimintaa siirrettiin samalla kunnan omaksi toiminnaksi. (Toimintakertomus 2015. Ikaalisten kaupunki.) Ilmajoen kunta ilmoitti tavoitteekseen vuodelle 2014, että palkkatuella työllistetään edellisvuosien tapaan, mutta tarkkaa määrää ei asetettu eikä toteutumisseurannassa mainittu palkkatukea sanallakaan. (Toimintakertomus 2014. Ilmajoen kunta.) Inarin kunnan strategiassa todetaan lyhyesti tavoitteen olevan, että asuntojen ja työpaikkojen riittävyys sekä niiden saatavuus taataan. Menestystekijöiksi luetellaan innovatiivisuus, aktiivisuus, yhteistyö ja kansainvälisyys. Kemin kaupunkistrategiassa tavoitteeksi asetetaan työllisyysasteen nostaminen, jota on tarkoitus edistää hyviä toimintamalleja jatkokehittämällä, yhteistyöllä järjestöjen kanssa, edistämällä elinikäistä oppimista ja sisällyttämällä sosiaaliset näkökulmat hankintakriteereihin.

Porin kaupungin konsernihallinnon palveluohjelmassa pitkän aikavälin tavoitteiksi asetetaan työpaikkojen ja verotulojen kasvu, nuorisotakuun toteutuminen, pitkäaikaistyöttömyyden väheneminen ja hyvinvoinnin edistäminen yhdessä maakunnan kanssa. Toimenpiteet tavoitteiden saavuttamiseksi ovat yritysten kasvutarpeisiin vastaaminen, osaavan työvoiman saatavuuden

varmistaminen, matalan kynnyksen palvelumallien kehittäminen, työvoimapalveluiden määräaikaishaastattelut ja maakunnallisen toimintamallin kehittäminen. Nuorisotyöttömyydessä Pori tähtää nollatoleranssiin. (Konsernihallinnon toimialan palveluohjelma. Porin kaupunki 2017; Porin kaupungin työllisyysohjelma 2015-2025)

Tehokkuusartefaktien käytön mahdollisuudet riippuvat kunnan käytössä olevista resursseista ja usein myös kunnan koosta. Suuremmilla kunnilla on enemmän resursseja ja parempi riskinotto-kyky. Tavallisesti käytetään useita artefakteja useisiin eri tarkoituksiin. (Vakkuri 2009b, 133, 144) Tavoitteet heijastavat kuntien erilaisia tarpeita ja toimintaympäristöjä sekä käytettävissä olevia resursseja. Jotkin tavoitteet ovat helpommin mitattavissa olevia kuin toiset. Helpointa on mitata työpaikkojen määrää ja budjettivarojen käyttöä. Vaikeimpia arvioida ovat erittäin monitulkintaiset tavoitteet ja tulokset, joista on tietoa saatavilla ylimalkaisesti tai ei ollenkaan. Tyypillisiä syitä miksi tavoitteita ei pystytty täyttämään olivat yleisestä talouskehityksestä johtunut työttömyyden lisääntyminen ja määrärahojen puute. Onnistumisia selittävät strategiavertailun perusteella monessa tapauksessa yhteistyön lisääminen eri toimijoiden, esimerkiksi päihdehuollon ja TE-toimiston kanssa, kuten Ikaalisissa yhteistoiminta nuorisotyön ja sosiaalitoimen kanssa.

Otoskuntien yleisin strateginen tavoite on selvitykseni mukaan sopivan tavoitetaso asettaminen työpaikkojen määrälle tai työllisyysasteelle. Lisäksi kuntoutuksen työtoiminnan hyvä saavutettavuus, palkkatuen kehittäminen ja yhteistyön tehostaminen yritysten sekä muiden kumppanien kanssa. Maakuntien väliset erot tavoitteiden asettamisessa eivät vaikuta olevan niin suuria kuin keskuskaupunkien ja maaseutukuntien erot. Kuntoutuksen työtoiminnan saavutettavuudelle asetettu suuri painoarvo vaikuttaa silmiinpistävältä ottaen huomioon sen laissa tarkoitettu soveltaminen yksilöllisen palvelutarpeen perusteella pitkäaikaistyöttömien työkyvyn parantamiseen. Palvelutarpeen arviointi on olennaista, jotta työtoiminta voidaan kohdistaa niille jotka hyötyvät siitä eniten. Vaikuttavuuden parantamista ei mainita suoraan vaan keskitytään toimenpiteisiin, joilla siihen voidaan vaikuttaa. Taulukossa 2 esitetään strategisten tavoitteiden yleisyys otoskunnissa.

Taulukko 2. Yhteenveto strategia-analyysin tuloksista. (Lähde: kooste otoskuntien strategioista.)

Toiminnallinen tavoite:	Kunnat joiden strategia-asiakirjassa toiminta
--------------------------------	--

	mainittu:
Kuntouttavaa työtoimintaa kehitetään tai lisätään	Tampere, Forssa, Ilmajoki, Joroinen, Tuusniemi
Työpaikkojen määrään tai työllisyysasteeseen liittyviä tavoitteita.	Tampere, Hartola, Huittinen, Kalajoki, Keuruu, Kuopio, Lahti, Ikaalinen, Merikarvia, Orimattila
Sosiaalisen työllistämisen palveluostoja lisätään.	Hyvinkää
Yhteistyön parantaminen viranomaispalvelujen ja muiden yhteistyökumppanien kanssa.	Hartola, Pirkkala, Ikaalinen, Kemi
Palkkatuen kehittäminen.	Helsinki, Kajaani, Ilmajoki

Strategiset tavoitteet voidaan ryhmitellä taloudellisiin, toiminnallisiin ja rakenteellisiin tavoitteisiin. Tutkielmassa käyttämässäni määrittelyssä taloudelliset tavoitteet liittyvät ensisijaisesti rahatalouteen ja työttömyyden kunnalle aiheuttamiin kustannuksiin tai tulojen vähentymiseen. Taloudellinen tavoite on esimerkiksi työmarkkinatuen kuntaosuuden vähentäminen. Toiminnalliset tavoitteet koskevat työllisyyspalveluiden järjestämistä, aktivointitoimenpiteitä ja työpaikkojen luomista. Rakenteelliset tavoitteet ovat tavoitteita, joiden toteutumiseen yksittäisellä kunnalla on vain rajalliset vaikuttamismahdollisuudet, koska niihin vaikuttavat monien muiden julkisten ja yksityisten organisaatioiden toimet, esimerkiksi yritysten työvoiman ammattiosaaminen, työvoimatarpeet, taloussuhdanteet ja valtion budjettia koskevat päätökset. Rakenteellisiin tavoitteisiin lukeutuu myös kuntien välinen yhteistyö esimerkiksi elinkeinojen ja kaavoituksen kehittämisessä.

Eri tavoitetyyppejä käyttämällä organisaation ohjaukseen saadaan enemmän vaihtoehtoja ja joustavuutta. Taloudellisia tavoitteita asettamalla luodaan budjettiraameja, mutta niillä on hankalampi vaikuttaa laatu- ja vaikuttavuustekijöihin kuin rakenteellisilla ja toiminnallisilla tavoitteilla. Toiminnalliset tavoitteet voivat riittävän yksityiskohtaisesti ohjata palvelun sisältöä, esimerkiksi nuorten ja pitkäaikaistyöttömien palvelutarpeiden huomiointi ja aktivoinnin edistäminen voidaan ottaa erityistavoitteiksi. Rakenteellisista tavoitteista päätetään ja niitä toteutetaan yhdessä tärkeimpien sidosryhmien kanssa.

4.2 Sähköpostikysely

Kysely lähetettiin sähköpostitse vastaanottajille 26.6.2017 ja vastausajan loppuun 2.10.2017 mennessä vastauksia tuli yhteensä 13 kappaletta. Kyselyn kysymykset ovat liitteessä 1. Otoksen pienuuden vuoksi tilastollisesti merkitsevien johtopäätösten teko on vaikeaa, ellei jopa harhaanjohtavaa, vaikka tuloksia voidaan tulkita suuntaa antavina.

Kyselyyn vastanneiden kuntien strategioissa työllisyyspalvelut on pääsääntöisesti huomioitu jollain tapaa, tyypillisesti elinkeinopalveluiden tai syrjäytymisen ehkäisyn yhteydessä. Yhdessä kunnassa on erillinen työllistämistrategia. Esimerkiksi Hämeenlinnan kaupunkistrategiassa asetetaan päämääräksi ”luova ja elinvoimainen elinkeinoympäristö”, jonka kriittisiä menestystekijöitä ovat yritysten sujuvat sijoittumisprosessit, joustava ja tehokas elinkeinotoimi eri toimijoiden kesken, Helsinki-Hämeenlinna-Tampere-akselin vahvistaminen ja hyödyntäminen sekä elinkeinoelämän tarpeita vastaava koulutustarjonta ja hyvinvoivan työvoiman saatavuus. Koulutus ja työvoiman saatavuus liittyvät selvimmin työllisyyteen, ja tavoitteen saavuttamista mitataan työllisyysasteella, nuorisotakuun toteutumisasteella, oppisopimuskoulutettavien määrällä ja ammattikorkeakoulusta valmistuneiden työllistymisellä paikkakunnalle. (Hämeenlinnan kaupunkistrategia 2014-2020.) Yritysten sijoittumisen edistäminen ja HHT-akselin vahvistaminen ovat esimerkkejä rakenteellisista tavoitteista.

Useimmissa kunnissa on osoitettu työntekijöitä hoitamaan työllisyysasioita. Joissakin kunnissa on perustettu erityinen työllistämisyksikkö tai ne ovat liittyneet seudulliseen työvoiman palvelukeskukseen (TYP). Neljä kuntaa ilmoitti olevansa mukana TYP-toiminnassa. Yhdessä kyselyyn vastanneessa kunnassa on yhteinen työntekijä toisen kunnan kanssa. Yksi kunta ilmoittaa, että erillisiä resursseja ei ole. Yhteistoiminta muiden kuntien kanssa on ilmeisen välttämätöntä monissa pienemmissä kunnissa, joilla ei ole resursseja itse järjestää kaikkia palveluita.

Viisi kyselyyn vastannutta kuntaa ostaa kuntouttavan työtoiminnan palveluita kuntayhtymiltä tai tekee yhteistyötä paikallisten yhdistysten kanssa. Työtehtävät ovat tyypillisesti viheralueiden ja rakennusten kunnossapitoa, siivousta, kädentaitoja ja koti- sekä laitoshoidon. Porin kaupunki

velvoittaa kaikki kaupunkiorganisaationsa hallinnonalat tarjoamaan kuntouttavan työtoiminnan mahdollisuuksia.

Kaikissa kyselyyn vastanneissa kunnissa on etsivää nuorisotyötä ja sitä pidetään yksimielisesti tarpeellisenä ja vaikuttavana. Erityisesti siitä on apua opiskelijien keskeyttävien kohdalla. Noin 85 %:a vastanneista kunnista käyttää pitkäaikaistyöttömien terveystarkastuksia. Vain kahdessa kunnassa ei terveystarkastuksia järjestetä, mikä luultavasti on resurssikysymys ja työkykyyn parantamiseen käytetään muita keinoja. Terveystarkastusten puutetta voidaan pitää riskinä, joka voi johtaa heikentyneestä työkyvystä johtuvien terveysongelmien yleistymiseen. Syrjäytyneiden ja elämänhallintaan apua tarvitsevien nuorten tavoittaminen palveluilla sekä työkyvyn ylläpitäminen ovat selkeästi hyväksi havaittuja perustyökaluja.

Yksikään kunnista ei kyselyn mukaan käytä sosiaalisen kustannusvaikuttavuuden indeksiä tai siihen verrattavia tulostittareita, mutta kaikki vakuuttavat seuraavansa palveluiden tuloksellisuutta säännöllisesti, mikä herättää kysymyksen, kuinka seuranta suoritetaan ja kuinka objektiivista se on. Todennäköisesti tärkeimmät tunnusluvut ovat työmarkkinatuen kuntaosuus ja pitkäaikaistyöttömyyden sekä työpaikkojen määrän muutos, koska näistä on helpointa saada tietoa. Menetelmät ja luottamus tietojen hankintaan ja oikeaan tulkintaan jäävät hämärän peittoon.

Työllistämisen käyttö julkisten hankintojen kriteerinä on selvästi harvinaista. 69 % kunnista ei käytä sitä ollenkaan ja melko usein tai harvoin vastaukset yhteensä ovat noin 31 %. Noin 15 %:ssa vastauksista tavoitteet olivat toteutuneet usein tai melko usein, kun taas vastanneita, joiden mukaan tavoitteet toteutuivat harvoin, oli 15 %. Tästä voidaan päätellä, että hankintakriteerien käyttö työllistämisen edistämiseksi koetaan selvästi liian haastavana tai kannattamattomana. On myös mahdollista, että asian sosiaalisia ja taloudellisia vaikutuksia ei olla selvitetty ollenkaan.

Ympäristönsuojelulla ja sosiaalisilla tekijöillä kuten työllistämällä on julkisissa hankinnoissa vain pieni painoarvo, mitä kyselykin tuo ilmi. Hankintapäätösten tärkeimmät kriteerit ovat hinnan lisäksi laatu ja toimitusehdot. Työllistämisen käytön yleistäminen hankintakriteerinä vaatii koulutusta ja uusia ohjeita. (Filatov 2013, 32–33) Julkisia hankintoja koskevan lain mukaisten hankintakriteerien tarkoituksenmukainen toteuttaminen lienee jo nyt monessa tapauksessa haastavaa ja sosiaalista

työllistämistä edistävien kriteerien käyttäminen saattaisi pahimmillaan haitata hankinnalle asetettujen ensisijaisten tavoitteiden toteutumista. Työllisyysnäkökulmaa lienee helpompi lähestyä paikallisia elinkeinoja ja yrittäjien työllistämismahdollisuuksia tukemalla, mikä luultavasti toteutuu joko yritystukia myöntämällä tai käyttämällä epäsuorasti muita hankintakriteereitä. Pidän kuitenkin selvänä, että sitä tapahtuu lähes kaikissa kunnissa jossain muodoissa.

Uusien innovaatioiden leviämistä julkisissa hankinnoissa hidastaa olennaisesti riskejä välttelevä toimintakulttuuri. Innovaatioiden toteuttamiskynnystä on mahdollista madaltaa tarkoitukseen räätälöidyillä rahoitusratkaisilla. Innovatiivisten hankintojen toteuttamista voidaan helpottaa myös markkinavuoropuhelun ja yhteistoiminnallisten sopimusratkaisujen kaltaisilla suunnittelumalleilla, jolloin on mahdollista samalla kehittää riskienhallinnan tasoa. (Vedenkannas 2018, 40–41)

5 HAASTATTELUT

Haastattelin tutkielmaan Pirkkalan kunnan edustajaa 20.12.2017 ja sähköpostitse sain vastaukset Jyväskylän kaupungin edustajalta 18.10.2018 sekä Tampereen kaupungin edustajalta 31.10.2018. Tamperelainen vastaaja konsultoi kollegoitaan, koska koki oman työkokemuksensa riittämättömäksi vastaamaan kaikkiin kysymyksiin. Haastateltujen nimet ovat salatut. Teemahaastatteluilla kerätään tietoa haastateltujen näkemyksistä kunnan työllisyyspalvelujen sidosryhmiin, tuloksellisuuteen ja toiminnan tavoitteisiin sekä resursseihin. Kysymyksissä sivutaan resursseja, tuloksellisuutta, kuntouttavaa työtoimintaa, yhteistyötä TE-toimiston kanssa ja toiminnan tavoitteita.

5.1 Sidosryhmäsuhteet

Jyväskylän ja Tampereen kaupungit sekä Pirkkalan kunta kokoavat asiakaspalautetta säännöllisesti ja asiakkailta on mahdollisuuksia osallistua toiminnan kehittämiseen. Jyväskylän edustaja kertoo, että: ”... 4/2018 alkaen asiakaspalaute kerätään Roidu-järjestelmän kautta, palautteista raportit saadaan systemaattisesti kuukausittain. (...) Roidu-palautteen yhteydessä asiakkaita on pyydetty jättämään yhteystietonsa, mikäli ovat kiinnostuneita asiakasraatitoiminnasta ja osallistumisesta työllisyyspalveluiden kehittämiseen. Ensimmäinen asiakasraatitapaaminen on toteutunut syyslokakuun vaihteessa 2018.” Pirkkalassa poliittiset päättäjät antavat palautetta pääsääntöisesti kunnanhallituksen ja –valtuuston kokouksissa. Kunnan edustajan mukaan ”kunnan luottamushenkilöistä muodostuva tarkastuslautakunta käy säännöllisesti tutustumassa meidän palvelupaikkoihin (...) Palaute tulee yleensä kunnanvaltuuston tai kunnanhallituksen kokouksissa. Itse olen niissä harvoin paikalla. Oma esimieheni on yleensä aina.” Jyväskylässä sen sijaan poliittiset toimijat antavat palautetta ”hyvin vähän ja harvoin”. Haastatteluiden perusteella voidaan sanoa, että asiakkaita kuullaan palvelua kehitettäessä käytännössä kaikissa kunnissa. Poliittista ohjausta toiminnan järjestämiseen saadaan joissakin kunnissa enemmän kuin toisissa eikä eroille ole muuta ilmeistä selitystä kuin toimintakulttuuri.

Toimintaympäristön muutokseen on vaikuttanut TE-keskuksen tehtävien siirto kunnalle laajan kuntakokeilun myötä. Kunnille on siirretty toimivaltaa, joka ennen on kuulunut valtion virastolle.

Tällä hetkellä Pirkkalan kunta tekee yhteistyötä TE-toimiston kanssa. (...) yhteistyö toimii hyvin tällä hetkellä, mutta tällä hetkellä meillä alko elokuussa laaja työllisyshoidon kuntakokeilu, (...) meidän ei tarte enää tehdä samalla lailla yhteistyötä TE-toimiston kanssa, kun aikasemmin koska Pirkkalan kunta on tällä hetkellä TE-toimisto noin viidelle ja puolelle sadalle pirkkalalaiselle työnhakija-asiakkaalle, elikkä kunta on näille edellä mainituille asiakkaille yhtä kuin TE-toimisto. Perinteinen asetelma viranomaisyhteistyössä (...) jos yleisesti luonnehditaan, niin se on ollut haastava.

Yhteistyö TE-toimiston kanssa koetaan Pirkkalassa hyvin toimivaksi, mutta toisaalta laajan kuntakokeilun, joka alkoi 2017 elokuussa ja kestää vuoden 2018 loppuun asti, myötä kunta on ottanut useita TE-toimiston tehtäviä hoitaakseen. Palvelut ovat näin lähempänä asiakkaitaan. Tampereen kaupungin työntekijät ovat kokeneet, että TE-toimiston lausuntojen kanssa on ”toisinaan ollut hankaluuksia ja aikaviiveitä.” Näitä hankaluuksia ei selitetä tarkemmin.

Jyväskylässä yhteistyön koetaan toimivan ”vaihtelevasti”, vaikka myönteistä kehitystä onkin saatu aikaan.

Yhteisasiakkuuksien, erityisesti TYP-asiakkaiden, osalta yhteistyö on hioutunut lähimmän vuoden aikana ja luottamus toisen tekemiseen puolin ja toisin on kasvanut. Myös organisaatiotasolla on tapahtunut positiivista kehitystä. Esim. kasvupalvelupilottien työryhmissä on edustus mukana työllisyyspalveluista. Yhteistyön sujuvuuteen vaikuttaa paljon henkilökohtaiset suhteet eli täytyy tietää, kenen kanssa neuvotella. (TE-keskusta ei ole ollut enää vuosiin olemassa, nyt puhutaan TE-toimistosta ja toinen virasto on sitten ELY-keskus).

Yhteistyötä yksityisten työnantajien kanssa halutaan lisätä jalkauttamalla julkiset palvelut lähemmäs yrityksiä ja tehdä vuoden 2018 aikana kysely työnantajille työllisyyspalveluyhteistyötä koskien. Pirkkalassa tehdyn haastattelun aikana esille nousseen tutkimustiedon mukaan tulevaisuuden työpaikoista suurin osa on yrityksissä, mikä korostaa työnantajayhteistyön tärkeyttä.

Me ollaan (...) pyritty sitä lisäämään vuosi vuodelta juuri sen takia, että itse koen, että meidän pitää näitä julkisia palveluita viedä lähemmäksi yrityksiä, elikkä meidän pitää

jalkautua yritysten pariin. (...) minusta se on kohtuullisen tuloksekasta. Toki asiaa pitäisi kysyä myös yrityksiltä ja tulemme sitä heiltä kysymäänkin.

Jyväskylän edustajan mukaan ”Yritys- ja työnantajayhteistyö niin ikään toimii vaihtelevasti, mutta melko ohueksi se on toistaiseksi jäänyt.” Työnantajayhteistyön tärkein kehittämishaaste näyttäisi olevan avoimien työpaikkojen ja työnhakijoiden kohtaaminen. Työnantajat ovat ottaneet palvelun hyvin vastaan.

Työllisyyspalvelujen työllisyyskoordinaattorit (2 kpl) tekevät tiivistä yritys- ja työnantajayhteistyötä ja yhteistyö kyllä tuottaa toimeksiantoja niin työkokeilu- kuin palkkatukityöpaikkojen muodossa ja myös ilman palkkatukea. Pitkään työttömänä olleiden työllistymistä voidaan tukea myös Jyväskylä-lisällä, jota työnantajille luonnollisesti markkinoidaan. Haasteena on yhteistyön kohdentaminen niin, että työntekomahdollisuudet ja pidempään työelämän ulkopuolella olleiden osaaminen kohtaisivat. Myös työnantajien keskuudessa on sellaisia toimijoita, jotka tarvitsevat apua rekrytoinnin hoitamisessa ja siinä työllisyyskoordinaattorit ovat voineet tarjota omaa asiantuntemustaan onnistuneesti ja tuloksellisesti. Työnantajissa on kanta-asiakkaita, jotka käyttävät Työllisyyspalvelujen palvelua uudemman kerran, mikä on myös hyvä signaali tuloksellisuudesta.

Jos yritys yhteistyön koetaan olevan ”melko ohutta”, niin ehkä työllisyyskoordinaattoreita tulisi palkata lisää. Heidän työnsä tuottaa ilmeisesti hyvää tulosta ja työnantajien, koordinaattorien sekä oppilaitosten välisten yhteistyökokousten lisääminen voisi parantaa yhteisymmärrystä.

5.2 Toiminnan tavoitteet, laatu ja resurssit

Budjetoidut resurssit ”ei täysin” riitä kattamaan Pirkkalan palvelutarvetta vastaavaa työmäärää.

Sanotaan näin, että mun mielestä Pirkkalassa työllisyydenhoidon käytettävissä olevat resurssit on kohtuullisen hyvät kuitenkin, mutta sen resurssin suuntaaminen sisällöllisesti palveluihin sen tilanteen mukaisesti, mitkä on työttömien työnhakijoiden työmarkkinavalmiudet ja toisaalta mitkä on paikallisten alueen yritysten tarpeet, niin siinä meillä on kehitettävää. (...) Kunnassa seurataan lakisääteisen kuntouttavan työtoiminnan palvelun asiakasmääriä ja myöskin toteutuneitten työtoimintavuorokausien määrää.

Vastauksen voi ymmärtää niin, että paremmin tarpeita vastaava allokointi helpottaisi resurssipulaa. Vastaajan mukaan yritysysteistyöllä ja työnhakijoiden osaamisen sekä työkyvyn paremmalla huomioimisella saataisiin parempaa vastinetta käytetyille resursseille.

Jyväskylässä koetaan niin ikään, että palveluja voitaisiin tuottaa enemmän suuremmalla budjetilla.

Hieman reilummalla budjetilla olisi mahdollista saada työttömiä aiempaa enemmän aktiivipalvelujen piiriin. Nyt niukkuutta on havaittavissa henkilöstön määrässä sekä kaupungille työllistämisen ja Jyväskylä-lisän suhteen. Oman budjetin käyttöä on toki myös tarpeen arvioida uudelleen esim. toiminta-avustusten osalta – saadaanko rahalle vastinetta vai olisiko viisaampaa käyttää ja kohdentaa sitä toisin.

Kuntouttavan työtoiminnan vaikuttavuuden kannalta olennaista on Jyväskylän edustajan mielestä, että toiminta tuottaa asiakkaalle lisäarvoa. Tämä asettaa asiakkaan edun selkeästi taloudellisten seikkojen edelle.

Määrittämällä kuntouttavalle työtoiminnalle sisältö, tavoitteet ja velvoittaa kuntouttavan työtoiminnan ottamaan ohjausvastuu ja yksilöohjaus toimintapaikalle. Toiminnan pitää olla tavoitteellista ja asiakkaalle lisäarvoa tuottavaa. Toimintapaikalle maksetaan kannusteita etukäteen määriteltujen tavoitteiden toteutuessa. Jyväskylässä on v. 2017 kilpailutettu kuntouttavan työtoiminnan palvelukokonaisuudet em. periaatteiden mukaisesti eli kohti vaikuttavia hankintoja. Palveluntuottajalle maksetaan peruspäivähinta, jolla turvataan perustoimintaedellytykset. Tavoitteiden toteutuminen ja kannusteiden laukeaminen nostaa merkittävästi laskennallista päivähintaa ja sen on todentunut tämän vuoden eli 1.1.2018 alkaneen sopimuskauden aikana.

Tampereen kaupungin haastateltu työntekijä ei koe resursseja riittäviksi palvelutarpeen täyttämiseen, koska työntekijöitä ei ole riittävästi palvelemaan asiakkaita. Kuntouttavan työtoiminnan kehittämiseksi voisi hänen mielestään ottaa käyttöön tulospalkkiot ja kannustimet palveluntuottajille. Yhteenvetona voi todeta, että kaikkien haastatellut kokevan budjetin niukkuuden rajoittavan palvelujen tarjontaa.

Laatu- ja kustannustavoitteiden suhdetta koskeneeseen kysymykseen oli Pirkkalan kunnan edustajan haastateltavan mielestä hieman vaikea vastata.

Erittäin laaja kysymys. En pysty tuohon kattavasti vastaamaan. Sanotaan niin, et Pirkkalan kunnan työllisyydenhoidon palveluita on määrällisesti lisätty viimesen viiden vuoden aikana merkittävästi. Palveluitten sisällä laadussa on edelleen kovasti vaihtelua. (...) Ja palveluitten määrällä tarkoitan tässä kohtaa erityisesti työnhakija-asiakkaille tarjottavien työllistymistä edistävien palveluitten elikkä aktiivitoimien määrää. Se on voimakkaasti kasvanut viimesen viiden vuoden aikana. Vaikka samaan aikaan palveluitten käyttöön ja kehittämiseen ja ylläpitämiseen suunnatut resurssit ovat pääsääntöisesti pysyneet entisellä tasolla.

Tästä on mahdollista päätellä, että kunnassa ei ehkä ole analysoitu voisivatko tavoitteet edes teoriassa olla keskenään ristiriidassa. Oletettavasti tavoitteissa ei ajatella olevan merkittävää monitulkintaisuutta, riskejä tai poliittisten ryhmien välisiä ristiriitoja, jotka asettaisivat eri tavoitteet vastakkain toistensa kanssa. Jyväskylän kaupungin edustajan mukaan asiakasmäärän kasvu voi haitata laatutavoitteiden toteutumista.

Isot asiakasmäärät on riskitekijä laatutavoitteiden kannalta. Henkilökohtaisen, yksilöllisen asiakasohjauksen mitoittaminen riittäväksi liian vähäisen ja ylipalvelun välillä on yksi haaste, kun tavoitellaan palveluissa olevien volyymien kasvattamista. Työajan käytön tehostamiseksi ei vielä käytetä esim. Skypeä laajamittaisesti, vaikka se osittain voisi korvata henkilökohtaisia liikkumisia kentällä.

Tampereen kaupungilla työntekijät kokevat toiminnan tuloshakuisuuden olevan ristiriidassa sen kanssa, mitä he itse pitävät työssään tärkeänä. Vastauksessa ei täsmennetty minkä he kokevat tärkeimpänä.

Pirkkalan kunnalla koetaan, että palvelua voidaan pitää tehokkaana, vaikka työllistymistavoitteet eivät täytyisikään.

tehokkuutta voidaan lähestyä esimerkiksi sitä kautta, että kun työnhakija-asiakas lähtee palveluun tai ohjautuu palveluun, niin mikä hänen tilanteensa on sillä hetkellä ja toisaalta kun hän tulee sieltä palvelusta pois elikkä palvelu päättyy. (...) on henkilöitä, joitten psykososiaalinen tilanne edistyy huomattavasti palvelussaoloaikana, mutta asiakas on silti yhtä tanakasti työtön työnhakija palvelun päättyessä, kun siihen lähtiessä.

Jyväskylässä konsultin tekemän selvityksen mukaan laajasta palveluvalikoimasta löytyy sopivia vaihtoehtoja erilaisissa tilanteissa oleville asiakkaille.

Aktivointitoimenpiteiden tehokkuudessa on eroja, mutta niiden vertailtavuus ei ole yksioikoista. Mikko Kesä Oy:n keväällä 2018 tekemässä tutkimuksessa Jyväskylän työllisyyspalveluiden vaikuttavimpia välineitä ja palveluja ovat uraohjaus, Jyväskylä-lisä ja työkyvyn arviointi. Tutkimuksessa todettiin myös se, että Jyväskylän työllisyyspalveluiden laaja palvelutarjotin tarjoaa vaihtoehtoja erilaisissa lähtötilanteissa oleville asiakkaille. Olennaista onkin tunnistaa asiakkaiden palvelutarve ja ohjata nämä oikea-aikaisesti heille sopiviin palveluihin, se on ehdoton edellytys tehokkaalle ja tulokselliselle toiminnalle. Pohjatyo on tehtävä hyvin, jotta saavutetaan pitkäkestoisia ja kestäviä muutoksia aikaiseksi.

Toiminnan tehokkuutta mitattaessa olennainen muuttuja on asiakkaan tilanne palvelusuhteen päätyttyä. Monesti asiakkaat ovat edelleen työttömänä, mutta heidän psykososiaalinen hyvinvointinsa on parantunut huomattavasti. Seuraavaksi on tunnistettava ja sovellettava toimenpiteitä, joilla parhaiten pystyttäisiin auttamaan työkykyisiä takaisin avoimille työmarkkinoille.

Työmarkkinatuen kuntaosuuden käytössä palvelutuotannon ohjaamiseen on Pirkkalan edustajan mielestä kehittämisen varaa. Työmarkkinatuen kuntaosuutta kyllä seurataan, mutta sillä ei ole merkittävää roolia tuloksellisuuden mittarina. Aktiivitoimia tulisi hänen mukaansa kohdistaa heti työttömyysjakson alkaessa. Samalla panoksella saataisiin Pirkkalan kunnan edustajan mukaan parempia tuloksia, jos asiakasta voitaisiin auttaa takaisin työelämään välittömästi työttömyysjakson alkaessa, koska toimenpiteet voitaisiin kohdistaa asiakkaille nopeammin kuin nyt tehdään.

”laaja, mutta relevantti kysymys. Sanosin näin, että jos työmarkkinatuen kuntaosuutta kunnan tulisi maksaa henkilöistä heti siinä kohtaa, kun työtön (...) alkaa saamaan työmarkkinatukea eikä vasta kolmensadan maksetun työmarkkinapäivän jälkeen niin todennäköisesti asiakkaitten oma vireystila, motivaatio jopa ja sitä kautta (...) palvelut mätsäis nykyistä paremmin. Elikkä me saatais tällä samalla panostuksella kenties parempia tuloksia, jos me päästäis asiakkaitten kanssa toimimaan hiukan nopeemmin kuin nyt. Mulla valitettavasti ei oo osoittaa evidenssiä tän väittämän tueks, mutta tää on (...) arvio. (...) henkilö jää työttömäksi työnhakijaksi, niin mä luulen, että siinä kohtaa (...) henkilöllä itsellään olis (...) halu palata työhön. (...) se kuntaosuus, sehän käyttäytyy sillä tavalla, että säännöllisesti kohdistamme vakavan huomion siihen (...) ei pelkästään rahaan, vaan niihin ihmisiin, joiden perusteella kunta joutuu maksaaan kompensatiota (...) samaan aikaan kun me saadaan aktivoitua ja jelpattua henkilöitä täältä KELAn listalta palveluiden pariin, ei välttämättä suoraan palkkatyöhön, mutta työllistymistä edistäviin palveluihin niin samaan aikaan TE-toimistosta elikkä

lyhyemmästä työttömyydestä valuu uutta porukkaa samalle listalle. Elikkä se on tietty kauhun tasapainotila. (...) puolin ja toisin joudutaan vartoileen tarpeettoman pitkään ennen kuin päästään sitten tekemisen makuun (...) tulevaisuuden työpaikat ovat tähetkisen tutkimustiedon varassa yrityksissä ei julkisella sektorilla niinkään. Toki tiettyä asiantuntijatyötä ja hallinnollista työtä säilyy (...) kohti mitä mä itse koen, että meidän pitäis pirkkalalaisia työttömiä auttaa niin se on paljon alueen yritykset. (...) Mutta työvoiman tarpeet yrityksissä muuntuu, vaihtuu. Joskus ne isompia, joskus ne on pienempiä. Ja meidän kaikkien työvoimaan kuuluvien tulis sitten omassa toiminnassa huomioida nää (...) palkkatyön tarjontaan ja tarjoamiin mahdollisuuksiin liittyvät tekijät.”

Jyväskylän kaupungin edustaja on samoilla linjoilla siitä, että nykyisellään kuntaosuus ohjaa kuntia liian myöhään. Kuntaosuudella on jonkin verran merkitystä toiminnan tuloksellisuuden indikaattorina, mutta työllisyyspalveluiden mahdollisuutta vaikuttaa maksettavan osuuden määrään pidetään vähäisenä.

”Jyväskylässä työmarkkinatuen kuntaosuus näkyy työllisyyspalvelujen budjetissa, joten työllisyyspalvelujen toiminnan tuloksellisuutta pelataan työmarkkinatuen kuntaosuuden kehitykseen. Sitä, missä määrin työllisyyspalvelut voi tosiasiallisesti työmarkkinatuen kuntaosuuteen vaikuttaa, on syytä arvioida kriittisesti.

Talousarviokirjassa työllisyyspalveluiden mittareina ovat

- *Jyväskylän kaupungille palkkatuella työllistettyjen htv lukumäärä*
- *Jyväskylä-lisällä työllistettyjen htv lukumäärä*
- *Kuntouttavassa työtoiminnassa olevat keskiarvolukumäärä/kk*
- *Työmarkkinatuen kuntaosuuslistalla olevien lukumäärä (301-1000 päivää työmarkkinatukea saaneet ja yli 1000 päivää työmarkkinatukea saaneet)*
- *Ohjaus- ja valmennuspalveluiden henkilöasiakasmäärä*
- *Aktivointiaste (palveluissa olevien suhde työttömiin työnhakijoihin)*

Työllisyyspalveluiden ajankohtaistarkastus on Kaupunginhallituksessa muutaman kerran vuodessa ja siellä em. asioita aina käydään läpi.” ”Jossain määrin se on toimiva, mutta toinen kysymys on sitten se, että onko se oikea tapa. Nykyisellään työmarkkinatuen kuntaosuus ohjaa palvelutuotannon pitkittyneen työttömyyden jälkihoitoon ja sosiaalista kuntoutusta läheä oleviin palveluihin. Mikäli kunnilla olisi mahdollisuus, oikeus ja välineet

*palvelutuotannon järjestämiseksi jo työttömyyden alkuvaiheessa, voitaisiin puhua huomattavasti nykyistä paremmin kuntien **työllisyyden**hoidosta.”*

Lihavointi oli vastauksessa. Työmarkkinatuen kuntaosuuden voidaan katsoa toimivan epätarkoituksenmukaisella tavalla sen ohjatessa toiminnan painopistettä pitkäaikaistyöttömien palveluihin. Kuntouttavan työtoiminnan painoarvo kunnan keinovalikoimassa voi kuntaosuuteen liittyvän resurssiohjauksen vuoksi kasvaa asiakaskohderyhmään nähden erittäin suureksi, mikä on jonkin asteisessa ristiriidassa sen kanssa, että työtoiminta on tarkoitettu vain työkyvyttömille ja työttömiä tulisi auttaa heti työttömyysjakson alkaessa. Työtoiminnan rinnalle tarvittaisiin muitakin painopisteitä ja yhdeksi voitaisiin nostaa ainakin palkkatuki, jotta palveluvalikoimasta saataisiin tasapainoisempi kokonaisuus. Työtoiminnassa olisi kiinnitettävä huomiota myös siihen, että syrjäytymiskierre ei jatkuisi toimintajakson jälkeen.

Työnhakijoiden mielenterveysongelmia Jyväskylän edustaja pitää selvänä riskitekijänä. ”*Lyhyesti ja ytimekkäästi vastaan, että iso haaste. Ainakin yhtä iso haaste on hoito- ja kuntoutuspalvelujen riittämättömyys ja kankeat rakenteet.*” Tampereen kaupungin työntekijä on samaa mieltä todetessaan, että ”*Todella monelta pitkäaikaistyöttömältä löytyy mielenterveysongelmia*”. Tukien myöntämistä väärin perustein ei pidetä Jyväskylässä suuren mittakaavan ongelmana. Sen sijaan byrokratian nähdään vaikeuttavan tukien saamista tarpeettomasti.

Riippuu, mistä kulmasta asiaa tarkastelee. Henkilöasiakkaan eli työttömien työnhakijoiden keskuudessa 'huijaaminen' on vähäistä. Jos taas asiaa katsoo etuuksien myöntämisen ja maksatuksen suunnasta, välillä tulee tunne, että tukien saaminen kariutuu helposti säädösviidakkoon ja monipolviseen päätöksentekoon. Työttömän on vaikea tietää, mitä saa ja mitä ei saa tehdä, jotta etuudet eivät olisi uhanalaisena (esim aktiivimallin vaateet, sähköisen asioinnin velvoitteet TE-palveluissa, eri toimijoiden roolit ja valtuudet epäselviä jne).

Tampereen edustaja katsoo tukien myöntämisen väärin perustein olevan ”*Melko harvinaista, mutta varmasti jonkin verran käytetään väärinkin.*”. Johtopäätöksenä voidaan näin ollen todeta, että tukien myöntämiseen liittyvät virheet ovat harvinaisia. Yhtä selvää on, että tarpeeton monimutkaisuus haittaa tukien perimmäistä tehtävää sosiaalisten riskien lieventämisessä.

6 VAIKUTTAVUUSANALYYSI

Monitulkintaisuuden teorian mukaan sosiaaliset ongelmat ja niiden ratkaisut ovat vain löyhästi sidoksissa toisiinsa. Ratkaisua suunniteltaessa on kiinnitettävä huomiota ennakoituihin vaikutuksiin, jotta ei luotaisi uusia ongelmia. (vrt. Vakkuri 2009a, 24) Tämä käy yksiin strategia-analyysissä todetun tavoitteiden ja niitä tukevien keinojen moninaisuuden kanssa. Tuloksellinen sosiaalisten ongelmien ratkaisu riippuu valitusta riskienhallintastrategiasta. Kunnat ja alueet kohtaavat yksilöllisiä haasteita, joihin strategian on mukauduttava ja tämä vaikuttaa asetettuihin tavoitteisiin ja riskienhallintakeinoihin. Työllisyyspalveluja suunniteltaessa huomioon otettavia riskejä ovat panosta vastaavan hyödyn jääminen tavoitteet alittavaksi, asiakkaan tilanteen ymmärtäminen väärin ja kansantalouden laskusuhdanteista aiheutuva työvoiman tarpeen väheneminen. Vastuullisen verovarojen käytön toteutumiseksi on tavoiteltava mahdollisimman pitkävaikutteisia palveluita ja pysyviä tuloksia, mikä edellyttää huolellista suunnittelua, riskitietoisuutta ja riittävää riskinkantokykyä.

Pirkkala vaikuttaa onnistuneen hyvin pitkäaikaistyöttömyyden vähentämisessä noususuhdanteen aikana. Vuoden 2008 kesäkuussa pitkäaikaistyöttömien määrä oli laskenut 102:een kahden vuoden takaisesta 181:stä. Pitkäaikaistyöttömien osuus työvoimasta nousee tarkasteluajanjakson korkeimmalle tasolle vuonna 2014. Tällöin myös palvelutarpeeseen suhteutettu osallistuminen työllisyyspalveluihin oli alimmalla tasollaan. Tämä on laskettu jakamalla työllistymistä edistäviin palveluihin osallistuneet pitkäaikaistyöttömien määrällä. Vastaava ilmiö on havaittavissa Jyväskylän ja Tampereen kaupunkien kohdalla. (Työ- ja elinkeinoministeriö 2016, kts. Liite 3) Tilaston perusteella ei näytä, että palveluita olisi budjetoitu suhteessa vähemmän vaan pitkäaikaistyöttömyyden kasvu on ollut huomattavaa otoskunnissa ja palvelutarjonta ei ole kasvanut samassa suhteessa.

Kaikkien kolmen haastatellun mukaan kunnat keräävät asiakaspalautetta ja tarjoavat työnhakija-asiakkaille mahdollisuuden osallistua palvelun kehittämiseen, mikä tukee asiakkaiden tarpeiden huomiointia toiminnassa. Työntekijöillä on siten riittävät valmiudet vastata nopeasti asiakkaiden tarpeisiin. Pirkkalan kunta edellyttää työllisyyspalveluiden toiminnallisissa tavoitteissa laadukasta ja monipuolista palvelutarjontaa asiakas- ja yrityslähtöisesti, joustavia ja oikea-aikaisia

palveluketjuja rakentamista sekä moniammatillisen asiakaspalvelun tehostamista. Haastattelun perusteella Pirkkala vaikuttaa antavan erityisen suuren painoarvon kuntouttavalle työtoiminnalle, vaikka se on tarkoitettu vain sellaisille työnhakijoille, jotka ovat olleet työttöminä vähintään 180 tai yli 25-vuotiaiden kohdalla 500 päivää. Tämän rajauksen ulkopuolelle jääviä työttömiä työnhakijoita tulisi voida auttaa tehokkaammin ja nopeammin, mikä tulikin esille haastattelussa. Työntekijöiden haastatteluista välittyi asenne, että asiakkaan etu ja hyvinvointi asetetaan tärkeysjärjestyksessä kustannussäästöjen edelle. Toisaalta taloudelliset tavoitteet silti huomioidaan ja niiden toimintaa ohjaava vaikutus on selvä, esimerkiksi Pirkkalan vuoden 2014 tilinpäätöksessä kuntouttavan työtoiminnan todettiin tuoneen merkittäviä säästöjä eli työtoiminnalla on selkeä rooli budjetin tasapainossa. Työtoimintaa ja erityisesti sen laatumittareita kehitettäessä on muistettava, että toimintajakson päätyttyä asiakkaalla on riski ajautua uudelleen syrjäytymiskierteeseen, jos palveluketju ei vastaa asiakkaan tarpeita. Siksi palveluita tulisi kehittää siten, että asiakkaiden välityömarkkinoille ja sitä kautta avoimille työmarkkinoille pääsyn edistäminen on ensisijaista ja vaikutuksista saataisiin mahdollisimman pitkäaikaisia.

Laaja kuntakokeilu antaa hyvin suuren toimivallan palveluiden järjestämisessä, mikä voi suurissa kaupungeissa johtaa lisääntyvään henkilöstön tarpeeseen, koska kunta tarvitsee palvelujen toteuttamiseen erikoisosaamista, jota aiemmin oli Työ- ja elinkeinotoimistoilla. Henkilöstön määrää tulostavoitteisiin vertaamalla saadaan tietoa siitä, kuinka suuren hyödyn lisätöyövoima on tuottanut ja miten toiminnan tehokkuus on muuttunut. Vertailun hyödyllisyys riippuu tavoitteiden täsmällisyydestä. Asiakaskyselyillä voidaan selvittää, näkyykö kuntakokeilu parempina ja tarpeita hyvin vastaavina palveluina.

Palvelutarpeen arviontiin, budjetointiin ja toimenpiteiden kohdistamiseen vaikuttavat olennaisesti tehokkuusartefaktien käyttö, ilmiön ja mittarin välinen monitulkintaisuus sekä informaation ja päätöksenteon välinen monitulkintaisuus. Monitulkintaisuus voi kohdistua esimerkiksi palvelun tarpeeseen, tavoitteisiin ja aiempiin tuloksiin. Oikein kohdistettuna työvoimakoulutuksella on merkittävää potentiaalia edistää työnhakijoiden ammattitaitoa, minkä vuoksi palvelutarve pitää kartoittaa säännöllisin väliajoin.

Kuntouttavan työtoiminnan selkein etu on sen matalat kustannukset kunnalle. Se ei kuitenkaan edistä työnhakijoiden työllistymistä avoimille työmarkkinoille. Tällöin on epätodennäköistä, että

resurssit olisivat optimaalisessa käytössä, jos työtoimintaa tarjotaan henkilöille, joiden työkyky riittäisi vaativampiinkin tehtäviin. Yhden osatekijän, kuten työtoiminnan, ylikorostaminen tulostittarina voi antaa vääristynyttä tietoa tulosohjauksen tueksi, mikä johtaa resurssien tuhlaamiseen.

Haastattelu Pirkkalan kunnalla osoitti, että aktivointi voi usein parantaa asiakkaiden elämänlaatua, vaikka työllisyystavoitteet jäävätkin usein saavuttamatta. Tampereen TYP-tiimin vastauksessa myönnetään, että joistain palveluista työttömien on helpompi päästä työelämään kuin toisista. Selittäviä eroja on myös asiakkaiden työkyvyssä, joka toisissa tapauksissa johtaa työkyvyttömyyseläkkeeseen. Oikein käytettynä työtoiminta helpottaa välityömarkkinoille ja sitä kautta avoimille työmarkkinoille siirtymistä, mutta pitkäaikaisten ja vaikuttavien tulosten aikaansaaminen edellyttää myös muiden palveluiden pitkäjänteistä ja tehokasta resursointia erityisesti työtoimintajakson päätyttyä. Työllisyystavoitteen saavuttaminen edellyttää toimivien julkisten palvelujen lisäksi yhteistyötä alueen yritysten kanssa.

Nuorisotutkimuksen professori Honkatukian mukaan (Hyvärinen 2018) syrjäytymisen ehkäisyyn tarvitaan kaikille avoimia palveluja, jotka eivät leimaa käyttäjiään. Olennaista palvelun tuottamisessa ei ehkä olekaan henkilökunnan koulutus ja moniammatillisuus, vaan vierellä kulkeminen nuoren kanssa. Syrjäytymisen torjunta tuottaa kustannussäästöjä. Lisäksi se on nähtävä tärkeänä osana työvoiman työllisyyden parantamista, koska syrjäytyminen heikentää merkittävästi ja olennaisesti henkilön työkykyä ja kouluttautumismahdollisuuksia. Työurat jäävät syrjäytyneillä usein pysyvästi lyhyemmiksi. Tästä syystä on syytä olettaa, että etsivä nuorisotyö tulee lähitulevaisuudessa vakiinnuttamaan paikkansa osana kunnallisia peruspalveluita ja siihen myönnetään tulevaisuudessa valtionosuutta.

Työttömyysturvan väärinkäyttö on haastatteluaineiston pohjalta todettava merkitykseltään hyvin vähäiseksi ongelmaksi. Sen sijaan tukijärjestelmän byrokraattisuus voi muodostua esteeksi rahallisen tuen oikeutetulle saamiselle, koska työttömien on vaikea tietää mistä syystä oikeuden tukeen voi menettää. Etuuksien myöntäminen koettiin yhdessä vastauksessa liian monitulkintaisena, mikä haittaa työttömän oikeuksien toteutumista.

7 YHTEENVETO

Tutkielman tarkoitus on tuottaa informaatiota kuntien työllisyyspolitiikasta sosiaalisten riskien näkökulmasta. Tutkimuskysymyksenäni tässä tutkimuksessa ovat:

1. miten työttömyysriskin hallinta ilmenee kuntien strategisissa tavoitteissa
2. miten työllisyyspolitiikassa toteutuu julkisten varojen tuloksellinen ja vastuullinen käyttö.

Teoreettisen viitekehyksen ytimen muodostavat kokonaisrationaalisuuden, monitulkintaisuuden ja sosiaalisen riskin käsitteet. Tutkielmassa käytetyt menetelmät ovat strategia-analyysi, sähköpostikysely ja haastattelut. Riskitekijöihin ja strategiaan tavoitteisiin liittyviä tuloksia käsitellään alaluvussa *7.1 Riskienhallinnan näkökulma*. Julkisten varojen käyttöä työllisyyspolitiikassa pohditaan alaluvussa *7.2 Palvelujen kustannusvaikuttavuus*. Alaluvussa *7.3 Teemoja jatkotutkimukseen ja luotettavuuden arviointi* käsitellään tutkimuksen reliabiliteettia.

7.1 Riskienhallinnan näkökulma

Uusien sosiaalisten riskien paradigma painottaa tulonsiirtojen sijaan palveluita. (Havakka 2018, 139) Paradigmamuutoksen seurauksena voi odottaa ennalta ehkäisevien toimenpiteiden kasvua ja tulonsiirtojen kytkemistä aktivointitoimenpiteisiin. Riskienhallinnan tavoitteena on varmistaa kunnan strategisten tavoitteiden toteutuminen. Strategia-analyysistä voidaan tehdä johtopäätös, että tyypillisesti suuret kaupungit antavat yksityiskohtaisempaa tietoa strategiastaan kuin pienet kunnat. Strategisten tavoitteiden asettaminen ja toteutumisen seuranta vaihtelevat kunnittain ja joissakin kunnissa tavoitteet saattavat olla niin ylimalkaisia, että ulkopuolisen on mahdoton arvioida onnistumista. Empiirisen aineiston perusteella voidaan kuitenkin sanoa, että kaikissa kunnissa ollaan valtuustotasolta lähtien kiinnitetty huomiota työllisyyden edistämiseen käytettäviin keinoihin. Arvio jäännösriskin tasosta jää silti sisäpiiriin tietoon, mikäli informaatiota ei ole selitetty riittävän yksiselitteisesti. Tuloksellisuuden seurannan ja arvioinnin on oltava objektiivista, järjestelmällistä ja julkista, jotta riskienhallinta ja julkisten varojen vastuullinen käyttö toteutuvat kunnissa lain vaatimalla tavalla.

Kirjallisuudessa sosiaalisten riskien hallinnan strategiat jaetaan ennaltaehkäiseviin, lieventäviin ja sopeutumista painottaviin. Strategian valinnassa ja toimeenpanossa tärkeää on arvioida sen tehokkuutta ja kustannusvaikuttavuutta. Ehkäisemällä riskejä kauan ennen niiden realisoitumista saavutetaan yhteiskunnan kannalta parhaat tulokset. Työmarkkinoilla kaikkein heikoimmassa asemassa ovat vailla perusasteen jälkeistä koulutusta olevat (Hilli ym. 2017, 667–669). Myös työn tuottavuuden kasvu vaatii koulutettua työvoimaa. Tästä syystä toisen asteen tutkintoon johtavaan koulutuksen suorittamista on helpotettava ja siihen on kannustettava. Koko maassa olisi oltava yhdenvertaiset mahdollisuudet hakeutua tutkintoon johtavaan koulutukseen. Mahdollisimman suuren osallistumisasteen saavuttamiseksi on syytä harkita vakavasti oppivelvollisuuden jatkamista ainakin vuodella, jotta jokaiselle voitaisiin taata jatkokoulutuspaikka. Yksilön näkökulmasta työssäkäyntialue on riski, johon ei omilla toimilla pysty vaikuttamaan muuten kuin muuttamalla alueelle jolla on parempi työllisyystilanne.

Kyselyssä tuli esille kuntien riskejä välttelevä toimintakulttuuri, johon viittaa myös Vedenkannas (2018). Toimintakulttuurin jäykkyys hidastaa uusien innovaatioiden käyttöönottoa, mikä luultavasti supistaa riskienhallinnan keinovalikoimaa. Jos innovaatioiden käyttöön ottoon liittyvät riskit nähdään liiketoiminnallisten riskien tapaan mahdollisuuksina, hallittua ja perusteltua riskien ottoa olisi kannustettava. Aktivointitoimenpiteet ja lisäresurssit voidaan nähdä tällaisina mahdollisuuksina, jotka joko tuottavat tavoiteltuja tuloksia tai sitten eivät.

Tulosohjauksen tavoitteita suunniteltaessa on entistä huolellisemmin otettava huomioon syrjäytymisestä ja työkyvyn heikkenemisestä koituvat yhteiskunnalliset riskit ja vältettävä niiden haittavaikutusten aliarviointia. Erityistä huomiota kannattaa kiinnittää mielenterveyspalveluiden saatavuuteen, koska haastatteluissa mielenterveysongelmat mainittiin merkittävänä haasteena työllistymiselle. Toimenpiteiden vaikutuksia on seurattava riittävän pitkällä aikavälillä, jotta tulevaisuudessa hyötyjä pystyttäisiin arvioimaan tarkasti. Ratkaisun löytämistä työttömyyden ongelmaan edistää, kun asiantuntijoiden ja työttömien mielipiteet huomioidaan. Tukijärjestelmän monitulkintaisuus luo mahdollisuuksia ”gaming”-käyttäytymiselle, mikä näkyy sääntöjen tarkoitushakuisena tulkintana ja erilaisten porsaanreikien hyväksikäyttönä. Haastatteluiden perusteella hyväksikäyttö näyttää erittäin marginaalisena ilmiönä, mutta tukijärjestelmän monimutkaisuus sen sijaan johtaa tukien alikäyttöön, mikä osaltaan edistää syrjäytymistä. Tämän

vuoksi on kiinnitettävä erityistä huomiota tukien myöntämisperusteiden selkeyteen ja yksinkertaisuuteen.

7.2 Palvelujen kustannusvaikuttavuus

Kuntien strategioissa asetetuista tavoitteista ilmenee koosteanalyysin perusteella verrattain harvoin budjetoidut menot ja määrärahat, mikä vaikeuttaa kustannusten ja tulosten suhteen analysointia.

Toisaalta strategian ei ole tarkoituskaan antaa muuta kuin suurpiirteiset linjaukset kunnan kehittämiseksi tulevaisuudessa. Ehkä kuntapoliitikkojen on myös helpompaa selittää työllisyystilanne tavoitteet saavuttavaksi, jos tavoitteet ovat riittävän tulkinnanvaraisia.

Kustannuslaskentainformaation vähäisyyteen sosiaalipalveluissa on kiinnitetty huomiota Keski-Suomen sosiaalialan osaamiskeskuksen julkaisemassa tutkimuksessa. Sen mukaan rahoitus voi jakautua kunnassa esimerkiksi yleiskatteen, henkilöstöhallinnon ja sosiaalitoimen välillä.

Kattavakaan informaatio ei anna käyttäjälleen valmiita ja yksiselitteisiä vastauksia. (vrt. Ulfves ym. 2010, 47, 73) Tavoitteen saavuttamiseen vaikuttavien toimintapolitiikkojen vaikuttavuuteen on kiinnitettävä entistä tarkempaa huomiota kustannuslaskennassa ja tavoitteiden asettelussa, jotta julkisten varojen vastuullinen käyttö voisi toteutua.

Työttömyysturvan uudistuksen pitää tulevaisuudessa taata, että harvemmat työttömät työnhakijat joutuvat toimeentulotuen varaan, jotta viimesijaisen tuen käyttö paikkaamaan työttömyysturvan riittämättömyyttä saataisiin laskuun. Sosiaalitukiin käytetyt resurssit eivät kuitenkaan kerro koko totuutta, jos samalla ei tarkastella elämänlaatua. Huono elämänlaatu heikentää työkykyä ja todennäköisesti periytyy seuraaville sukupolville, minkä lisäksi yhteiskunnalle koituu kustannuksia lisääntyneinä terveydenhuolto- ja päihdepalveluista sekä rikoksista aiheutuneina menoina. Myös vähentyneen syntyvyyden ja taloudellisen epävarmuuden välillä on todettu olevan yhteys.

Työllisyyspalveluille on osoitettava riittävästi työntekijöitä, erityisesti neuvontaan, jotta työnhakijat pystyvät tehokkaammin löytämään soveltuvaa työtä.

Aktivointitoimenpiteitä kohdistetaan työnhakijoihin siten, että joidenkin kohdalla toimenpiteestä on hyötyä työllistymisen kannalta, mutta myös niihin joille toimenpiteet ovat joko riittämättömiä tai tarpeettomia. Tämä selittyy sillä, että toimenpiteiden tavoitteet voivat olla keskenään

ristiriitaisiakin. Toimenpiteitä perustellaan syrjäytymisen torjunnalla ja toisinaan myös työttömien aktivoinnilla, jonka tavoite on vähentää tarpeetonta ja oikeudetonta sosiaaliturvan käyttöä. Toiseksi onnistunut kohdentaminen on vaikeaa, koska toimenpiteistä eniten hyötyviä ei tilastoavusteisesta profiloinnistakaan huolimatta pystytä tunnistamaan riittävän hyvin. (Aho 2008, 55–56)

Toimenpiteiden tuloksellisuus on aiempien tutkimusten valossa hyvin kaksijakoista. Asiakkaiden hyvinvointia lisääviä vaikutuksista on ilmennyt näyttöä esimerkiksi haastatteluissa, mutta elämäntilanteista aiheutuvat ongelmat vaikeuttavat työllistämistoimia. Sanktioiden käyttöä aktivointitoimenpiteistä kieltäytymisen seurauksena on tarkasteltava kriittisesti yhteiskunnallisen vaikuttavuuden näkökulmasta. Aikuissosiaalityön ammattilaisetkin toivovat enemmän joustavuutta ja vaihtoehtoisia toimintatapoja asiakkaiden tarpeisiin vastaamiseen. Aktivointitoimenpiteillä ei ole tilastollisesti merkitsevää kannustinvaikutusta avoimille työmarkkinoille pääsemiseen. (Ulfves ym. 2010, 68–69, Riipinen ym. 2014a, 26) Apu tähän ongelmaan voisi olla palvelumuotoilu, joka ottaa huomioon asiakkaan yksilölliset tarpeet. Menetelmästä on useampia malleja, joita yhdistää asiakkaan, palveluntuottajien ja muiden sidosryhmien yhteistyönä tehtävä suunnittelu. (Vedenkannas 2018, 39)

Aktivointitoimenpiteissä tulisi entistä huolellisemmin huomioida työnhakijan yksilöllinen tilanne, johon vaikuttavat koulutus, terveydentila ja köyhyys. Alueelliset eroavaisuudet tulisi myös ottaa paremmin huomioon ja suunnata enemmän resursseja työnhakijoiden yksilöllisiin palveluihin.

Palkkatuki on osoittautunut tehokkaaksi keinoksi edistää avoimille työmarkkinoille pääsyä (Filatov 2013, 14). Haastatteluissa ilmennyt resurssien puute vaikeuttaa toiminnan järjestämistä tarpeita vastaavassa mittakaavassa ja joillakin työnhakijaryhmillä palkkatukipaikkojen vähäisen määrän voi olettaa haittaavan työllistymistä. Tuki on kohdistettava niille, jotka hyötyvät siitä eniten suhteessa panokseen. Valtaosa tästä ryhmästä olisi lyhyen aikaa työttömänä olleita koulutettuja työnhakijoita. Vaikka kustannukset ovat korkeita verrattuna muihin työllistämistapoihin, saatava hyöty on selvästi sen arvoista. Palkkatuen rahoituksen siirtoa TE-keskuksilta kunnille tulisi mielestäni selvittää, koska kunnilla olisi tällöin kannustin etsiä ja luoda työpaikkoja palkkatukeen oikeutetuille yhteistyössä yrittäjien kanssa. Haastattelujen perusteella yhteistyön parantaminen yksityisten työnantajien kanssa parantaa toiminnan tuloksellisuutta.

Eri alueiden väliset erot työttömyysasteessa ja vähäisissä resursseissa ovat tutkimuskirjallisuuden perusteella kiistämätön tosiasia. Sopeutumismekanismien hitauden vuoksi niihin ei ole odotettavissa muutoksia ilman laajoja aluepoliittisia toimenpiteitä. Kannustavuus ja tukien määrä eivät yksin riitä aktivoimaan työttömiä, vaan työvoimakoulutuksen resurssien tulee vastata palvelutarvetta, jotta työnhakijoilla olisi työmarkkinoiden vaatimia taitoja. Myös palkkatuen määrärahat tulee pitää realistisella ja palvelutarpeeseen nähden sopivalla tasolla, jotta pitkäaikaistyöttömyyttä voitaisiin tehokkaasti ehkäistä. Työttömät tulisi ensi sijassa nähdä oman työllistymisensä asiantuntijoina, mikä ei poista julkisen palvelun tarvetta.

7.3 Teemoja jatkotutkimukseen ja luotettavuuden arviointi

Tässä tutkielmassa todistetaan, miten riskiterminologia ja syrjäytymiseen johtavan vaikutusketjun käsite soveltuvat kuntien työllisyyspolitiikkaa koskevan strategisen suunnittelun työkaluksi. Riskien tunnistaminen ja arviointi auttavat työttömyydestä aiheutuvien taloudellisten ja sosiaalisten vahinkojen estimoinnissa. Riskeistä seuraavien vahinkojen ehkäiseminen ja lievittäminen ovat välttämättömiä vastuullisen julkisten varojen käytön kannalta.

Seuraavissa tutkimuksissa tarvitaan tietoa työttömyysturvainsäädännön kehittämisen ja ideoinnin tueksi. Varteenotettava tutkimusaihe on, miten työllisyydenhoito voidaan integroida osaksi kunnan kokonaisvaltaista sosiaalisten riskien hallintaa. Tutkimuksen on otettava huomioon kuntien tehtävien muuttuminen mahdollisesti maakuntauudistuksen myötä, työelämän kehitys kohti lyhytaikaisia työsuhteita ja ammattirakenteen muutos, johon kuuluu digitalisaatio ja globalisaatio. Haastattelemalla aktivointitoimenpiteisiin osallistuneita saataisiin tarkkaa tietoa siitä, mitkä toimenpiteet on koettu hyödyllisimpinä ja mikä motivoi jatkamaan työnhakua. Lähdekirjallisuuden mukaan aktivointitoimenpiteiden työllistämisaikutukset pitkällä aikavälillä ovat vaatimattomia ja jokseenkin heikosti vertailtavissa.

Tutkimuksen reliabiliteettia voi arvioida tutkimusmenetelmien kuvauksen perusteella. Haastattelujen käyttö strategia-aineiston ja kyselyn täydentämiseen on ollut välttämätöntä tutkimuksen hyödyllisyyden kannalta. Sähköpostikyselyyn ja haastatteluihin vastanneiden vähäiseksi jäänyt määrä rajoittaa osaltaan tulosten yleistettävyyttä, mikä tulee ottaa huomioon

tulkinnassa. Tutkimus saattaa toki olla vanhentunut ilmestymishetkellä tai jotkin sen perusolettamukset saattavat osoittautua vääriksi uuden tutkimuksen valossa. Tutkimustulosten tulkinnan onnistuminen riippuu siitä, voidaanko käytetyn aineiston yleistettävyyden katsoa olevan hyväksyttävällä tasolla. Luotettavuutta puoltaa teoreettisen viitekehyksen yhdenmukaisuus tulosten kanssa.

8 LÄHTEET

Kirjallisuus ja lehdet

Aho, Simo 2008. Miksi työvoimapolitiittisten toimenpiteiden mitattu vaikuttavuus on keskimäärin alhainen? Työllistyvyyden parantamisyhtymysten arvioinnin keskeisten ongelmien tarkastelua. Suomen arviointiyhdistys ry. 45–60

Ahonen, Pertti 2009. Rajoittunut rationaalisuus Helsingin kaupungin kouluverkon tarkistamispolitiikassa. Teoksessa Vakkuri, J. (toim.) *Paras mahdollinen julkishallinto? Tehokkuuden monet tulkinnat*. Helsinki: Gaudeamus Helsinki University Press.

Alkula, Tapani, Pöntinen, Seppo & Ylöstalo, Pekka 1994. *Sosiaalitutkimuksen kvantitatiiviset menetelmät*. Juva: WSOY

Ervasti, Heikki 2004. Työttömyys ja koettu hyvinvointi. Janus vol. 12 (3) 2004, 298–318

Havakka, Pauliina 2018. Sosiaaliset riskit – määritelmiä ja merkitys yhteiskunnassa. Teoksessa Ahteensivu, A. et al (toim.) *Riskienhallinnan ajankohtaisia teemoja*. Tampere: Tampere University Press.

Head, Brian W., Alford, John 2015. Wicked Problems Implications for Public Policy and Management. *Administration & Society*, Vol. 47(6)

Heinonen, E., Hämäläinen, K., Räisänen, H., Sihto, M., Tuomala, J 2004. Mitä on työvoimapolitiikka? Helsinki: Valtion taloudellinen tutkimuskeskus.

Hilli, P., Ståhl, T., Merikukka, M., Ristikari, T. Syrjäytymisen hinta – case investoinnin kannattavuuslaskemasta. *Yhteiskuntapolitiikka* 82. 6/2017, 663–675

Hirsjärvi, Sirkka; Remes, Pirkko; Sajavaara, Paula 2009. Tutki ja kirjoita. Helsinki: Tammi

Holopainen, Martti; Pulkkinen, Pekka 2012. Tilastolliset menetelmät. Helsinki: Sanoma Pro Oy

Hyvärinen, Hanna 2018. Syrjässä. *Aikalainen* 26.1.2018. 6–9

Hämäläinen, Kari; Tuomala, Juha 2006. Työvoimapolitiittisten toimenpiteiden vaikutusten arviointi. Helsinki: Työministeriö.

Ilmakunnas, Seija 2011. Työmarkkina jälleentestissä. *Talous & yhteiskunta*

Jalonen, H., Aarva, K., Juntunen, P., Laihonon, H., Laitinen, I., Lönnqvist, A. 2011. Arvoverkkoa kokemassa – saaliina tuottavuutta ja innovaatioita. Helsinki: Suomen Kuntaliitto

Karjalainen, V 2011. Aktiivisen sosiaalipolitiikan ristiriitainen tehtävä. Teoksessa Palola, E. ja Karjalainen, V. (toim.) *Sosiaalipolitiikka – hukassa vai uuden jäljillä?* Helsinki: Terveiden ja hyvinvoinnin laitos.

Kauppinen, Timo M.; Saikku, Peppi ja Kokko, Riitta-Liisa 2010. Työttömyys ja huono-osaisuuden kasautuminen. Teoksessa Vaarama, Marja; Moisio, Pasi ja Karvonen, Sakari (toim.) *Suomalaisten hyvinvointi 2010*. Helsinki: Terveiden ja hyvinvoinnin laitos ja Yliopistopaino

Kivistö, Jussi 2009. Tehottomat lintsarit? Valtion ja yliopiston suhde agenttiteorian näkökulmasta. Teoksessa Vakkuri, J. (toim.) *Paras mahdollinen julkishallinto? Tehokkuuden monet tulkinnat*. Helsinki: Gaudeamus Helsinki University Press.

- Koskinen, Lasse 2018. Riskienhallinta ja tietämyksen tasot. Teoksessa Ahteensivu, A. et al (toim.) *Riskienhallinnan ajankohtaisia teemoja*. Tampere: Tampere University Press.
- Kulmala, Jarna 2018. Sosiaalisten riskien hallinta. Teoksessa Ahteensivu, A. et al (toim.) *Riskienhallinnan ajankohtaisia teemoja*. Tampere: Tampere University Press.
- Laakso, S., Loikkanen, H. 2004: Kaupunkitalous. Tampere: Gaudeamus
- Lankinen, Tiina 2016. Sosiaalinen tausta voi määrittää menestystä. *Aikalainen* 29.1.2016, 6–7
- Meklin, Pentti 2009. Muuttuuko mikään? Tuloksellisuuden käsitteen monitulkintaisuus julkishallinnossa. Teoksessa Vakkuri, J. (toim.) *Paras mahdollinen julkishallinto? Tehokkuuden monet tulkinnat*. Helsinki: Gaudeamus Helsinki University Press.
- Mizrachi, Shlomo, Minchuk, Yizhaq 2015. Accountability in Democratic Systems: Performance Management, Gaming and Monitoring in Principal-Agent Relations. ResearchGate.
- Moisio, Pasi 2010. Tuloerojen, köyhyyden ja toimeentulo-ongelmien kehitys. Teoksessa Vaarama, Marja; Moisio, Pasi ja Karvonen, Sakari (toim.) *Suomalaisten hyvinvointi 2010*. Helsinki: Terveysten ja hyvinvoinnin laitos ja Yliopistopaino
- Mäenpää, Olli 2013. Hallinto-oikeus. Helsinki: Sanoma Pro Oy
- Niemi, Heidi 2012. Työttömien henkilöiden työllistymisen tukeminen kunnan tehtävänä. *Työpoliittinen aikakauskirja* 4/2012, 16–27
- Nyholm, I., Stenvall, J., Airaksinen, J., Pekkola, E., Haveri, A., Af Ursin, K., Tiuhonen, S. 2016. Julkinen hallinto Suomessa. Helsinki: Tietosanoma Oy
- Raisio, Harri 2009. Pirulliset ongelmat terveydenhuollossa – esimerkkinä Kansallinen terveyshanke ja hoitotakuu-uudistus. Teoksessa Vakkuri, J. (toim.) *Paras mahdollinen julkishallinto? Tehokkuuden monet tulkinnat*. Helsinki: Gaudeamus Helsinki University Press.
- Rautiainen, Antti 2012. Kustannusvaikuttavuuden mittareiden kehittäminen sosiaalityössä. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* 1/2012, 31–41
- Riipinen, Toni, Antti Järvinen ja Mikko Valtakari 2014a. Arvio työmarkkinatuen rahoitusuudistuksen vaikutuksista. Työ ja yrittäjyys 28/2014. Työ- ja elinkeinoministeriö
- Riipinen, Toni, Antti Järvinen ja Mikko Valtakari 2014b. Työmarkkinatuen rahoitusuudistus 2006 ja sen vaikutukset *Työpoliittinen aikakauskirja* 3/2014, 16–22
- Rutgers, Mark K. & van der Meer Hendriekje 2010. The Origins and Restriction of Efficiency in Public Administration: Regaining Efficiency as the Core Value of Public Administration. *Administration & Society* 42 (7)
- Salminen, Matti 2005. Tulosohjauksen käsikirja. Helsinki: Valtiovarainministeriö
- Sinervo, Lotta-Maria 2009. Monitulkintaisuus ja liikekirjanpito kuntataloudessa. Teoksessa Vakkuri, J. (toim.) *Talouden perusteista julkisjohtamisen käytäntöihin*. Tampere: Tampereen yliopisto
- Tervo, Hannu; Pehkonen, Jaakko 1995. Alueelliset työttömyyserot – pysyvä ilmiö? *Työpoliittinen aikakauskirja* 3/1995, 20–29
- Tuori, Kaarlo; Kotkas, Toomas 2016. Sosiaalioikeus. Talentum Pro.
- Ulfves, Anne-Mari; Lääperi, Raija; Rautiainen, Antti ja Närhi, Kati 2010. Aikuissosiaalityöhön kiinteästi liittyvien aktivointi- ja työllistämispalvelujen kustannuksia ja vaikutuksia. Koske. Raportteja 26.

Uusikylä, Petri 2013. Kompleksisuus, kausaliteetti ja keskinäisriippuvuudet näyttöön perustuvan päätöksenteon ja arvioinnin haasteina. Teoksessa Oulasvirta, L. (toim.) *Näkökulmia arviointiin ja valvontaan*. Tampere: Tampere University Press

Vakkuri, Jarmo 2009a. Julkisen sektorin tehokkuus monitulkintaisena ongelmana – käsitteet ja lähestymistavat. Teoksessa Vakkuri, J. (toim.) *Paras mahdollinen julkishallinto? Tehokkuuden monet tulkinnat*. Helsinki: Gaudeamus Helsinki University Press.

Vakkuri, Jarmo 2009b. Monitulkintaisen maailman hallinnasta – tehokkuusartefaktien käyttö julkisissa organisaatioissa. Teoksessa Vakkuri, J. (toim.) *Paras mahdollinen julkishallinto? Tehokkuuden monet tulkinnat*. Helsinki: Gaudeamus Helsinki University Press.

Valtavaara, Marjo 2018. Kukaan ei kysellyt perään, vaikka Sami Herkkola erakoitui ja tunsi alkaneensa syrjäytyä – nuorten miesten näköalattomuus vaikuttaa jo syntyvyyteen. Helsingin sanomat. <https://www.hs.fi/kotimaa/art-2000005645698.html>

Vartiainen, Perttu 2016. Kaupunkiverkko eriytyy, mutta kärki levenee. *Kuntalehti* 21.1.2016, 54

Vedenkannas, Matti 2018. Innovatiivisen hankintatoiminnan edistäminen – kolme lähestymistapaa hankintainnovaatioiden skaalautumiseen. *Focus Localis* 1/2018, 36–56

Vykolopová, Hana 2016. Social Risk Management as a Strategy in the Fight Against Poverty and Social Exclusion. *DANUBE: Law, Economics and Social Issues Review* Volume 7: Issue 2

Lait

Laki kuntouttavasta työtoiminnasta (2.3.2001/189).

<http://finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2001/20010189>

Laki toimeentulotuesta (30.12.1997/1412). <http://finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1997/19971412>

Työttömyysturvalaki (1290/2002). <http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2014/20141370>

Internet- ja strategia-aineisto

Arviointikertomus 2010. Kajaanin kaupunki

Arviointikertomus 2014. Kajaanin kaupunki

Arviointikertomus 2016. Huittisten kaupunki. 2017

Etsivä nuorisotyö: <https://www.avi.fi/web/avi/etsiva-nuorisotyo>. Aluehallintovirasto. 2016

Hartolan talousarvio 2017. Hartolan kunta

Hausjärven kuntastrategia. Hausjärven kunta

Huono-osaisuuden ylisukupolvisuus: <https://www.thl.fi/fi/web/lapset-nuoret-ja-perheet/tyon-tueksi/nuorten-syrjailyminen/huono-osaisuuden-ylisukupolvisuus>. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos. 2016.

Hyvinkään kaupungin palvelustrategia vuoteen 2017. Hyvinkään kaupunki.

Hämeenlinnan kaupunkistrategia 2014-2020. Hämeenlinnan kaupunki

Julkiset työvoima- ja yrityspalvelut siirtyvät maakunnille. Valtioneuvosto 5.4.2018:
https://valtioneuvosto.fi/artikkeli/-/asset_publisher/1410877/julkiset-tyovoima-ja-yrityspalvelut-siirtyvat-maakunnille (Luettu 24.10.2018)

Arnkil, Robert; Spangar, Timo; Jokinen, Esa; Tuusa, Matti; Pitkänen, Sari: Kokonaisvoimavarat käyttöön työllisyyden edistämisessä. Työllisyyden kuntakokeilun (2012–2015) seurantatutkimuksen loppuraportti: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-023-7> Työ- ja elinkeinoministeriö. 2015.

Kuhmo-strategia. 17.10.2017. Kuhmon kaupunki.

Kuntaliitto haluaa kunnille suuremman roolin kasvupolitiikassa. Kuntalehti 14.4.2017:
<https://kuntalehti.fi/uutiset/talous/kuntaliitto-haluaa-kunnille-suuremman-roolin-kasvupolitiikassa/> (Luettu 24.10.2018)

Kuntouttavan työtoiminnan käsikirja: <https://www.thl.fi/fi/web/kuntouttavan-tyotoiminnan-kasikirja>. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos. 2014.

Kuopion strategia vuoteen 2030. Kuopion kaupunki 2017.

Lahden kaupungin arviointikertomus 2014. Lahden kaupunki

Menestyvä Merikarvia. Merikarvian kunta.

Nuorisotutkimusverkosto selvitti etsivien nuorisotyöntekijöiden kanssa: NEET-nuorten huonovointisuus yllätti syvyydessään:
<http://www.nuorisotutkimusseura.fi/ajankohtaista/uutiset/1726-nuorisotutkimusverkosto-selvitti-etsivien-nuorisotyöntekijöiden-kanssa-neet-nuorten-huonovointisuus-yllaetti-syvyydessaaen>. Nuorisotutkimusverkosto. 2017.

Pöytäkirja 22.1.2015. Työllistämistoimikunta, Helsingin kaupunki

https://www.tem.fi/ajankohtaista/tiedotteet/tiedotearkisto/vuosi_2014?117197_m=116227 Työ- ja elinkeinoministeriö.

Työvoimakoulutus: http://www.te-palvelut.fi/te/fi/tyonhakijalle/ammatinvalinta_koulutus/tyovoimakoulutus/index.html Työ- ja elinkeinoministeriö 2013.

Talousarvio 2016. http://www.pirkkala.fi/site/assets/files/4510/talousarvio_2016-taloussuunnitelma_2016-2018.pdf Pirkkalan kunta.

Filatov, Tarja: Selvitystyö välityömarkkinoiden mahdollisuuksista tukea vaikeasti työllistyvien työelämään osallistumista ja työmarkkinoille pääsyä.
<https://tem.fi/documents/1410877/2872337/Selvitysty%C3%B6+v%C3%A4lity%C3%B6markkinoiden+mahdollisuuksista+tukea+vaikeasti+ty%C3%B6llistyvien..25012013.pdf> Työ- ja elinkeinoministeriö. 28.1.2013.

Sotkanet.fi 2017. <https://www.sotkanet.fi/sotkanet/fi/haku?q=toimeentulotuki> Terveiden ja hyvinvoinnin laitos: (Luettu 16.2.2017)

Strategiaraportti tammi-joulukuu 2008, Tampereen kaupunki

Strategiaraportti tammi-joulukuu 2009, Tampereen kaupunki

Suomussalmen kuntastrategia 2017–2025. Suomussalmen kunta.

http://www.suomussalmi.fi/kuntalainen/palvelut/hallinto/strategiat_ohjelmat_ja_suunnitelmat
 Luettu 13.4.2018

Talousarvio 2014. Nokian kaupunki.

Tilastokeskus: <http://www.stat.fi/meta/kas/index.html> (Luettu 28.9.2016)

Tilastokeskus 2016: Työttömien työnhakijoiden osuus työvoimasta kunnittain muuttujina Kunta, Kuukausi ja Muuttajat <http://tilastokeskus.fi/til/tyonv/index.html> (Luettu 28.8.2018)

Tilastojen ABC 5.5 Työmarkkinat. Tilastokeskus:

http://tilastokoulu.stat.fi/verkkokoulu_v2.xql?page_type=esim&course_id=tkoulu_tlkt&lesson_id=5&subject_id=5&example_id=3 (Luettu 31.10.2016)

Tilinpäätös 2010. Pirkkalan kunta.

Tilinpäätös 2014. Pirkkalan kunta.

Toimintakertomus 2014. Ilmajoen kunta.

Toimintakertomus 2015. Ikaalisten kaupunki.

Työmarkkinatilastot. Tilastokeskus:

http://tilastokoulu.stat.fi/verkkokoulu_v2.xql?page_type=sisalto&course_id=tkoulu_tmt&lesson_id=4&subject_id=1 (Luettu 13.9.2017)

Työvoimatoimistojen leikkaukset tuoneet kortistoon lisää työttömiä. <http://yle.fi/uutiset/3-7537055> YLE 20.10.2014. (Luettu 16.1.2017)

Vuosittainen raportti vuosilta 2013-2014 ja suunnitelma vuodelle 2015. Ylivieskan kaupunki.

9 LIITTEET

LIITE 1: Työllisyyspalveluita koskevan sähköpostikyselyn kysymykset

Miten kuntanne strategiassa on huomioitu työttömyydenhoito ja työllisyys?

Millaisia henkilöstöresursseja kunnassanne on osoitettu työllisyydenhoitoon?

Millaisia mahdollisuuksia kuntouttavaan työtoimintaan kunnassa on tarjolla?

Käytetäänkö kunnassanne sosiaalisen kustannusvaikuttavuuden indeksiä tai vastaavia tulostittareita? (kyllä/ei)

Onko kunnassanne käytössä pitkäaikaistyöttömien terveystarkastukset? (kyllä/ei)

Seurataanko työllisyyspalveluiden tuloksellisuutta säännöllisesti? (kyllä/ei)

Onko kunnassanne etsivää nuorisotyötä? Jos, niin millaisia kokemuksia teillä on siitä?

Käytetäänkö työllistämistä kriteerinä julkisissa hankinnoissa? (aina/usein/melko usein/harvoin/ei koskaan)

Jos on käytetty, toteutuvatko tavoitteet odotusten mukaisesti? (aina/usein/melko usein/harvoin/ei koskaan)

LIITE 2: Haastattelukysymykset

- Työtehtävä ja kunta jossa töissä
- Kerätäänkö asiakaspalautetta säännöllisesti?
- Onko työllisyyspalveluiden asiakkailta mahdollisuutta osallistua toiminnan kehittämiseen?
- Antavatko valtuutetut palautetta palvelujen tasosta?
- Antavatko valtuutetut palautetta palveluihin osoitetuista resursseista?
- Koetaanko palveluihin budjetoidut resurssit riittäviksi työmäärään nähden?
- Miten kuntanne seuraa työllisyyspalvelujen tuloksellisuutta?
- Miten palveluissa toteutuu tasapaino laatu- ja kustannustavoitteiden välillä?
- Onko aktivointitoimenpiteiden tehokkuudessa havaittu merkittäviä eroja?
- Kuinka hyvin koette yhteistyön TE-keskuksen kanssa toimivan?
- Koetteko yhteistyön yksityisten työnantajien kanssa olleen tuloksellista?

- Onko kunnan maksettava osuus työmarkkinatuesta mielestänne toimiva tapa ohjata palvelutuotantoa?
- Miten voidaan paikallisesti vaikuttaa kuntouttavan työtoiminnan vaikuttavuuteen?
- Kuinka suuri haaste mielenterveysongelmat ovat työllistymisen näkökulmasta?
- Kuinka yleistä tai harvinaista arvioitte olevan, että sosiaalityöntekijä myönnetään väärin perustein?

LIITE 3: Lähde: Työ- ja elinkeinoministeriö, työnvälitystilasto

1260. Työttömien työnhakijoiden osuus työvoimasta kunnittain muuttujina Kunta, Kuukausi ja Muuttujat									
		Työttömät	Pitkäaikaistyöttömät	Työharj./työelämävalmennus	Kokeilussa	Työvoimakoulutuksessa	Valmennuksessa	Muissa palveluissa	Työvoima
JYVÄSKYLÄ	2006 Kesäkuu	8 380	2 082	358	0	500	0	267	61 067
	2006 Joulukuu	7 921	1 994	365	0	583	0	271	61 067
	2008 Kesäkuu	7 404	1 674	347	0	414	0	347	62 103
	2008 Joulukuu	7 570	1 582	281	0	435	0	277	62 103
	2009 Kesäkuu	8 968	1 538	332	0	356	0	268	63 179
	2009 Joulukuu	9 345	1 747	311	0	577	0	241	63 179
PIRKKALA	2014 Kesäkuu	11 971	3 647	0	314	543	27	1 491	66 524
	2014 Joulukuu	12 041	3 873	0	273	539	1	1 748	66 524
	2006 Kesäkuu	629	181	34	0	40	0	22	7 476
	2006 Joulukuu	535	146	23	0	53	0	20	7 476
	2008 Kesäkuu	466	102	23	0	29	0	21	7 759
	2008 Joulukuu	555	95	27	0	48	0	26	7 759
TAMPERE	2009 Kesäkuu	755	110	31	0	49	0	29	8 113
	2009 Joulukuu	874	141	35	0	64	0	22	8 113
	2014 Kesäkuu	1 043	347	0	24	75	1	110	9 184
	2014 Joulukuu	1 106	328	0	22	72	5	139	9 184
	2006 Kesäkuu	12 724	3 534	529	0	1 100	0	510	104 747
	2006 Joulukuu	11 637	3 215	592	0	1 252	0	381	104 747
	2008 Kesäkuu	11 277	2 773	445	0	981	0	627	106 364
	2008 Joulukuu	12 490	2 807	426	0	1 090	0	488	106 364
	2009 Kesäkuu	15 465	2 995	457	0	1 004	0	576	108 078
	2009 Joulukuu	16 783	3 571	490	0	1 229	0	435	108 078
	2014 Kesäkuu	19 419	6 308	0	541	1 533	53	1 645	111 936
	2014 Joulukuu	20 115	5 591	0	471	1 467	53	2 238	111 936